

Aud Tennøy
Tanja Loftsgarden
Jan Usterud Hanssen
Arvid Strand
TØI rapport 1071/2010

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer



Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer

Aud Tennøy
Tanja Loftsgarden
Jan Usterud Hanssen
Arvid Strand

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.



ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-1091-3 Papirversjon

ISBN 978-82-480-1078-4 Elektronisk versjon

Oslo, mai 2010

Tittel: Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer

Title: Retail planning in Norwegian municipalities

Forfattere: Aud Tennøy
Tanja Loftsgarden
Jan Usterud Hanssen
Arvid Strand

Dato: 05.2010

TØI rapport: 1071/2010

Sider 100

ISBN Papir: 978-82-480-1091-3

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1078-4

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Framtidens byer m.fl.

Prosjekt: 3529 - Bedre beslutningsgrunnlag for lokalisering av handel

Prosjektleder: Arvid Strand

Kvalitetsansvarlig: Frode Longva

Emneord: Handel
Handelsanalyser
planlegging

Author(s): Aud Tennøy
Tanja Loftsgarden
Jan Usterud Hanssen
Arvid Strand

Date: 05.2010

TØI report: 1071/2010

Pages 100

ISBN Paper: 978-82-480-1091-3

ISBN Electronic: 978-82-480-1078-4

ISSN 0808-1190

Financed by: Framtidens byer m.fl.

Project: 3529 - Better decision support for location of retail

Project manager: Arvid Strand

Quality manager: Frode Longva

Key words: Planning
Retail
Retail analyses

Sammendrag:

Siktemålet med prosjektet er å framskaffe bedre kunnskap for beslutninger om lokalisering av handel. Sentrale spørsmål er: Hvordan håndteres utbyggingsplaner for handel i de større byområder i dag? Hvilke analyser gjennomføres og hvor beslutningsrelevant kunnskap får en fra disse analysene? Det er gjennomført telefoniske intervjuer med sentrale personer innenfor planlegging og utvikling av handel i hver av de tretten planetatene i kommunene i Framtidens byer. Intervjuene har gitt en oversikt over hvilke dokumenter de ulike byene har utarbeidet vedrørende lokalisering av handel og annet materiale som er tilgjengelig. Deretter er det for noen av byene gått nærmere inn i dette materialet for å kunne redegjøre mer presist om variasjoner i framgangsmåter - og om mer eller mindre vellykkede framgangsmåter - i arbeidet med å styre lokalisering og dimensjonering av handel. Det er også, som en tilleggsundersøkelse, foretatt en gjennomgang av hva kommuneplanene sier om handelsetablering i løpende tekst, bestemmelser og retningslinjer.

Summary:

This project aims to enhance our knowledge of retail location planning in Norwegian cities. Central questions to answer are: How do municipalities handle plans for retail development? Which kinds of analyses are required and how relevant is the knowledge produced to the decision makers? We have interviewed members of the planning administration in 13 Norwegian municipalities, all engaged in the national programme Cities of the Future. Retail analyses in three cities have been scrutinized in order to discuss the quality and the potential for improvement of contemporary retail analyses. We have also investigated the overall municipality plan of each municipality, recording which types of steering instruments are actually in use.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Prosjektet ”Bedre beslutningsgrunnlag for lokalisering av handel” er finansiert av Framtidens byer ved Miljøverndepartementet, Etatsprogrammet Miljøvennlig bytransport i Statens vegvesen og KS v/Program for storbyrettet forskning, med Trondheim kommune som formell oppdragsgiver. Siktemålet er å framskaffe bedre kunnskap for beslutninger om lokalisering av handel.

Prosjektet er todelt:

1. *Erfaring med handelsanalyser*; formulert med spørsmålene
Hvordan håndteres utbyggingsplaner for handel i storbyene i dag? Hvilke analyser gjennomføres og hvor beslutningsrelevant kunnskap får en fra disse analysene?
2. *Kunnskap om befolkningens reisevaner på handlereisen*; formulert med spørsmålene
Hvor mye ny trafikk vil et nytt handelstilbud skape, og hva slags trafikk blir det? Hvor mange nye kunder får en til området ut over de handlende i området fra før, og hvor stor biltrafikk representerer de?

Denne rapporten dokumenterer våre studier for å belyse det første av disse punktene. Representanter for alle de tretten byene i nettverket Framtidens byer har stilt sin tid og sine kunnskaper til rådighet for prosjektet. De fortjener stor takk. Arbeidet med rapporten er utført av forskerne Aud Tennøy, Tanja Loftsgarden og Jan Usterud Hanssen. Avdelingsleder Arvid Strand har vært prosjektleder og redigert rapporten.

Oslo, mai 2010
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Frode Longva
assisterende avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Bakgrunn og problemstillinger.....	1
2 Framgangsmåte.....	3
3 Hva er handel?	5
3.1 Grunnlaget	5
3.2 Utviklingen	6
3.3 (Detalj-)handel og omsetning	7
3.4 Hva skjer nå – bør begrepet tilgjengelighet inngå i bestemmelsene?	9
4 Overordnede planer for handelsutvikling	11
4.1 Overordnede planer kommunen søker å styre handelsetableringer etter	11
4.2 Fokus og hovedmålsettinger i overordnede planer	16
4.3 Hva styres i de overordnede planene?	17
4.4 De overordnede planene oppleves i hovedsak som styringseffektive	20
4.5 Analyser og utredninger som ligger til grunn for overordnede planer	25
5 Bruk av handelsanalyser i konkrete utbyggingssaker.....	30
5.1 Utredninger i forbindelse med handelsutbygginger.....	30
5.2 Kommunenes bruk av handelsanalyser i planprosesser.....	31
5.3 Noen kommuners meninger om egen og andres praksis	42
5.4 Kommunenes vurderinger av kvaliteten på handelsanalysene	43
5.5 Er handelsanalysene beslutningsrelevante?	45
5.6 Hvordan kan handelsanalysene forbedres?	47
5.7 Diskusjon av handelsanalysenes kvalitet.....	47
6 Oppsummerende diskusjon	59
6.1 Bakgrunn.....	59
6.2 Overordnet og strategisk planlegging	59
6.3 Konkrete utbyggingssaker	61
6.4 Konklusjon.....	63
6.5 Innspill til videre arbeid	64
Referanser.....	65
Vedlegg 1 Intervjuede.....	67
Vedlegg 2 Intervjuguide	69
Vedlegg 3 Tilleggsundersøkelse	73

Sammendrag:

Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer

Handelsanalyser kan være nyttige dersom kommuneplaner eller lignende dokumenter definerer klare målsettinger for handelsutviklingen og angir hvordan utviklingen skal foregå. Da kan handelsanalysene brukes for å vurdere hvorvidt foreslåtte tiltak er i henhold til slike planer og målsettinger. Vi kom i vår vurdering av tre typer handelsanalyser frem til at den røffe, lett forståelige og lite detaljerte Oslo-modellen er den mest anbefalingsverdige tilnærmingen.

Planlegging og styring av handelsutviklingen

Handel er en trafikkskapende virksomhet. Hvor og hvordan handelen utvikles har betydning for hvor mye trafikk som genereres på grunn av reiser i forbindelse med handel. Det er derfor behov for å undersøke hvordan utvikling av handel planlegges og styres i de største norske byene, og om måten dette gjøres på, fører til en handelsutvikling som bidrar til å redusere vegtransport og klimagassutslipp. Ideen er at bedre kunnskap kan legge grunnlag for å endre praksis, slik at måloppnåelsen bedres.

Oppdragsgiver ønsket en kartlegging av dagens praksis med tanke på *hvordan utbyggingsplaner for handel håndteres i norske byområder, hvilke analyser som gjennomføres og hvor beslutningsrelevant kunnskap man får fra analysene*. Denne kartleggingen er gjennomført ved hjelp av intervjuer og dokumentstudier i de tretten byområdene som inngår i programmet Framtidens byer.

Styring gjennom overordnede planer

Gjennom intervjuene kom det frem at målsettingen om å redusere vegtrafikken i de overordnede planene ofte er operasjonalisert til målsettinger som å styrke, eller ikke svekke, sentrum og (i noen byer) lokalsentre, at det lokale trafikksystemet i tilknytning til større kjøpesentre ikke skal overbelastes, at befolkningen skal ha et godt og velfungerende handels- og servicetilbud og at senterstrukturen skal være robust. I de overordnede planene er dette gjerne konkretisert ved å angi hvor ny handel kan lokaliseres, samt (i varierende grad og etter forskjellige definisjoner) hvilke typer varer og konsepter som kan lokaliseres hvor. I noen tilfeller defineres også hvilke dimensjoner ny handelsutvikling i de forskjellige lokalitetene kan ha.

Vi identifiserte to forskjellige tilnærminger til styring av handelsutvikling i de overordnede planene. I den ene tilnærmingen gjør kommunene egne vurderinger av hvordan handelen skal utvikles, og ber utbyggere om å vise at deres prosjekt ligger innenfor de gitte rammene i planen. I den andre tilnærmingen definerer kommunene sine målsettinger, og ber utbygger vurdere hvorvidt deres prosjekt har negative konsekvenser i forhold til disse. Dette svarer til de to viktige

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Gaustadalléen 21, NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 60 92 00

spørsmålene i planleggingen: ”Hva skal vi gjøre for å oppnå...?” og ”Hva er konsekvensene av...?”.

Vi har ikke undersøkt hvorvidt de overordnede planene styrer handelsutviklingen i trafikkreduserende retning. De vi intervjuet, blant annet i Trondheim, Kristiansand og Tromsø, problematiserte hvorvidt deres overordnede planer tillater for stor eller rask utbygging av handelsarealer i bilbaserte lokaliteter. Flere pekte også på problemstillinger knyttet til håndtering av plasskrevende varer, arealkrevende varer og handelskonsepter, samt bransjegliding. Vi oppfattet ikke at noen av de 13 kommunene har gjennomført grundige og kritiske analyser av egne overordnede planer for å vurdere hvorvidt handelsutviklingen det legges opp til i disse planene bidrar til å redusere eller begrense veksten i biltrafikken, eller til andre definerte målsettinger som å styrke sentrum.

Veileder savnes

Styring av handelsutviklingen i en kommune fordrer at kommuneplanen gir klare føringer. Disse bør uttrykkes i juridisk bindende bestemmelser for både lokalisering og størrelse. Det er også viktig at begrepene som benyttes i bestemmelsene er tydelige og forståelige. Det er en utfordring at den nye, rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre, som trådte i kraft 1. juli 2008, ikke inneholder definisjon av begrepet plasskrevende varer. I de utfyllende kommentarene til dagens bestemmelsers § 3 sies det at:

definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal (også) følges

Dette åpner for ulik praksis med hensyn til definisjon og lokalisering av plasskrevende varer i forskjellige fylker og kommuner. Flere av kommunene ytret i intervjuene utfordringer knyttet til mangel på en felles, nasjonal definisjon av bl.a dette begrepet. I tillegg var det flere av kommunene som etterlyste informasjon og føringer fra Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet arbeider med en veileder for den nye rikspolitiske bestemmelsen, men denne foreligger fortsatt ikke. Flere av kommunene viste til at denne ville være et nyttig hjelpemiddel i arbeidet med rullering og revidering av kommuneplanene.

Overordnede planer følges - men kan forbedres

De vi intervjuet er relativt samstemte i at politikerne i hovedsak er plantro. De intervjuede blant annet i Bergen, Stavanger og Sandnes kunne likevel vise til eksempler på at politikerne har vedtatt utbyggingsplaner for handel som strider mot overordnet plan. I hovedsak gjelder dette større utbygginger i bilbaserte lokaliteter. I Drammen og Oslo venter de på politiske avgjørelser i lignende saker. Enkelte problematiserte hvorvidt overordnet plan faktisk bidrar til måloppnåelse.

Det ser dermed ut til at overordnede planer har relativt stor innvirkning på utviklingen av handelsstrukturen. Så lenge vi ikke har undersøkt hvorvidt disse styrer i retning av en trafikkreduserende utvikling, kan vi imidlertid ikke si noe om hvorvidt dette bidrar til måloppnåelse. Dette er et kjernespørsmål, som bør undersøkes grundigere i videre arbeider. En annen problemstilling som det bør arbeides videre med, er hvordan man skal håndtere utfordringer knyttet til håndtering av plasskrevende varer, arealkrevende varer og handelskonsepter og bransjegliding.

Handelsanalyser i planprosessen

Utbygging av handel initieres i stor grad av private og i noen tilfeller kommunale utbyggere. Utbygger er ansvarlig for utarbeidelse av reguleringsplaner, og dermed for utarbeidelse av eventuelle handelsanalyser. Kommunene kan, avhengig av hvilke målsettinger og virkemidler som er definert i overordnet plan, stille krav til hva som skal utredes og hvordan dette kan gjøres. Hvilke krav som stilles ser også ut til å avhenge av kompetanse, kapasitet og prioriteringer i planetaten og fra politikerne.

I henhold til de to tilnærmingene til styring av handel i overordnet plan, nevnt foran, skal handelsanalysene enten demonstrere at den foreslåtte utbyggingen ligger innenfor de rammer som overordnet plan setter, eller vurdere konsekvenser av den foreslåtte utbyggingen i forhold til viktige målsettinger gitt i overordnet plan. I det første tilfellet vil resultatet av analysen gjerne være en maksimal størrelse på handelsutbyggingen. I det andre tilfellet vil det være en beskrivelse av effekter på handelsutviklingen i sentrum og i noen tilfeller i lavere grads sentre.

Kvaliteten på handelsanalysene varierer

Handelsanalyser kan, som andre prediksjoner om fremtiden, aldri være sikre eller objektive. Til det er usikkerhetene i data og forutsetninger for store og de subjektive vurderingene som må gjøres for mange. Mange av dem vi intervjuet ga uttrykk for at de vet at analysene er usikre og subjektive. Flere uttrykte at de oppfattet at analysene i stor grad er rettet mot å fremstille utbyggers prosjekt i et godt lys, heller enn mot mest mulig objektivt å belyse positive og negative konsekvenser av utbyggers forslag.

For at handelsanalyser skal bringe beslutningsrelevant kunnskap inn i plan- og beslutningsprosessene, og at denne kunnskapen skal være nyttig, må slik usikkerhet og mulige konsekvenser av denne beskrives. Analysene må dessuten gjennomføres og beskrives slik at de er etterprøvbare og forståelige. Bare hvis dette er oppfylt, kan planleggere, politikere og andre forstå hvilke data, forutsetninger og årsak-virkningsmekanismer som er lagt inn i analysene. Da kan de også vurdere om de aksepterer disse premissene og dermed resultatene og anbefalingene som følger, diskutere analysene og anbefalingene og (politikerne) ta stilling til om prosjektet skal tillates bygget eller ikke.

Ifølge intervjuundersøkelsen og dokumentstudien ser det ut til at analysene i varierende grad oppfyller disse kravene. I dokumentstudien fant vi at usikkerhet og subjektive vurderinger generelt ikke er godt beskrevet. Dokumentene gir i varierende grad uttrykk for at analysene og resultatene er usikre. Etterprøvbareheten av analysene varierer. Det samme gjelder forståeligheten.

Det kan se ut til at høyere detaljeringsgrad (inndeling i varegrupper og del-områder) medfører at flere usikkerheter og subjektive vurderinger må legges inn i analysene. Dette kan medføre at analysene blir mindre etterprøvbare og mindre forståelige. Man kan diskutere hvilken detaljeringsgrad som er optimal i slike analyser, sett i lys av hva som kan styres gjennom offentlig planlegging. Man kan ikke skille mellom skobutikk og matvarebutikk i reguleringsplanen, som noen uttalte.

Det ser ut til at det ikke nødvendigvis gjennomføres analyser av 0-alternativer - hvordan utviklingen og fremtiden vil være dersom prosjektet ikke gjennomføres.

Det ser heller ikke ut til at det er vanlig å gjøre analyser av andre alternativer, for eksempel at de foreslåtte handelsarealene heller lokaliseres andre steder, som i sentrum, bydelssentre eller andre sentre.

Beslutningsrelevans

Ut fra intervjuene, anses analysene i all hovedsak å gi svar på hvilken *effekt* en handelsutbygging vil ha for handelsutviklingen i sentrum og andre eksisterende sentre. Dette oppgis gjerne som endringer i omsetning eller i markedsandeler. I intervjuene etterlyses bedre analyser av hvilke *konsekvenser* dette vil ha for sentrumsutvikling, den generelle byutviklingen, transportmengder og klimagassutslipp. Slike analyser kan gjøres på grunnlag av handelsanalysene. Dersom slike analyser skal bli utarbeidet av utbygger, krever det sannsynligvis at kommunene stiller krav om dette – noe mange gjør allerede.

Dersom analysene skal være beslutningsrelevante og kunne bidra til måloppnåelse, kreves det at de belyser, eller brukes til å belyse, de beslutningsrelevante problemstillingene. De må bringe kunnskap inn i plan- og beslutningsprosessene om hvorvidt det foreslåtte prosjektet bidrar til en handelsutvikling som gir redusert biltrafikk og/eller til at sentrum og lokalsentre styrkes, eventuelt at de ikke svekkes. I motsatt fall kan handelsanalysene virke mot sin hensikt, ved at de pretenderer å ha undersøkt konsekvensene og funnet at de er ubetydelige. Dette kan både være en begrunnelse for å si ja for politikere som av forskjellige grunner ønsker å tillate utbygging, og det kan bidra til å legge bevisbyrden for å 'motbevise' handelsanalysen på politikere eller andre som er skeptiske til utbyggingen, eller på planetaten som ofte ikke har kompetanse eller kapasitet til å gjøre dette.

Vurdering av tre handelsanalyser

Vi kom i vår vurdering av tre typer handelsanalyser frem til at den røffe, forståelige og lite detaljerte Oslo-modellen er den mest anbefalingsverdige tilnærmingen. Hovedargumentet for dette er at den er mest gjennomsluktig og forståelig, slik at beslutningstakere og andre kan ta stilling til og diskutere input, beregninger og resultat. Bruk av en slik type handelsanalyse krever imidlertid at det er gjort et godt analyse- og planarbeid på oversiktsplannivå, slik at mange vurderinger, avveininger og avklaringer er gjort før man kommer til reguleringsplannivå.

Konklusjoner

Vi konkluderer med at dersom handelsutviklingen skal dreies i en trafikkreduserende retning, må dette styres gjennom planlegging på oversiktsnivå. Handelsanalyser kan bare være nyttige dersom kommuneplaner eller lignende definerer klare målsettinger for handelsutviklingen og angir hvordan utviklingen skal foregå, og handelsanalysene brukes for å vurdere hvorvidt foreslåtte tiltak er i henhold til slike planer og målsettinger. Handelsanalyser kan sannsynligvis ikke gi måloppnåelse alene, eller i seg selv.

Denne diskusjonen kan også konkluderes på en annen måte. Vi vet at dersom utvikling av handelen skal bidra til å styrke sentrum og redusere veksten i biltrafikken, må handelen utvikles i områder som er lettest tilgjengelig uten bil og veksten i bilbaserte lokaliteter stoppes eller begrenses. Dette kan styres gjennom

de planvirkemidler kommunen har til rådighet dersom det er en slik utvikling man faktisk ønsker.

Videre arbeid

I det videre arbeidet er det, som nevnt, viktig å få undersøkt hvorvidt de overordnede planene faktisk styrer i retninger som gir måloppnåelse. Vi vil også anbefale at det gjøres grundigere studier av kvaliteten på handelsanalysene som produseres i norsk planpraksis, enn det vi kunne gjøre her, og hvordan disse kan forbedres. Ikke minst er det viktig å undersøke hvordan handelsanalysene brukes av de forskjellige aktørene i utbyggingssaker, og hvilken innflytelse de har på de beslutningene som tas. Vår gjennomgang her må ses som et første spadestikk i dette problemkomplekset.

1 Bakgrunn og problemstillinger

Planlegging og utbygging av handel utføres i et samspill mellom flere aktører. Fylkeskommunene skal utarbeide og vedta fylkesdelplaner for handels-lokalisering. Disse er ment å gi føringer for kommunenes utarbeidelse av kommuneplaner og eventuelle kommunedelplaner. I kommuneplanene diskuteres gjerne både utvikling i sentrumsområder, utvikling av bydelssentra og utvikling av eksternt lokalisert handel i kjøpesentre med større kundeomland. Når arbeidet med å få etablert en handelsvirksomhet igangsettes, er det ofte en privat utbygger som er initiativtaker. Utbyggeren skal da ideelt forholde seg til kommuneplanens føringer og rammer og foreslå en utbygging som ligger innenfor disse rammene. Utbyggingsforslaget skal også være slik utformet at det ikke medfører uønskede konsekvenser.

Både i kommuneplanene, kommunedelplanene og i reguleringsplanprosessene initiert av utbyggere, gjennomføres det forskjellige typer analyser for å avklare behov for ny utbygging av handel, samt positive og negative konsekvenser av slik utbygging. Analysene kan utarbeides av kommunene selv, eller de kan utarbeides av utbygger som del av en reguleringsplanprosess etter krav i planprogram. I dette prosjektet er det aktuelt å kartlegge både hvilke analyser som gjennomføres og hvilke metoder som benyttes i analysene.

Fra planetatens side vil utgangspunktet for analysearbeidet ofte være å få svar på spørsmål som "Hva skal vi gjøre for å oppnå...?" og "Hva er konsekvensene av...?". Analysene kan dermed dreie seg om hvordan utbygging eller utvikling av handel i forskjellige lokaliseringer kan bidra til å oppnå bestemte målsettinger eller møte behov. Analysene kan også dreie seg om å frambringe kunnskap om positive og negative konsekvenser av en viss strategi for handelsutvikling eller av en foreslått utbygging. Dette kan gjelde konsekvenser for trafikkutvikling, for eksisterende handelssentre av forskjellige slag eller for byutviklingen mer generelt.

Dersom utbygger ønsker å gå ut over rammene som er lagt i kommuneplanen, ved at man ønsker å lokalisere handel andre steder, eller å utvikle handel i større skala enn det kommuneplanen tilsier, kan man oppleve at utbygger gjør egne analyser, og at resultatene fra disse ikke samsvarer med analysene som ligger til grunn for kommuneplanen. Et interessant spørsmål i slike tilfeller er hvorvidt det er kommunens eller utbyggers analyser som legges til grunn for vurderingene og får gjennomslag i beslutningene, og hvorfor.

Slike spørsmål knyttet til overlegninger om og konsekvenser av å etablere handelsvirksomheter av ulike slag i bystrukturen, danner grunnlaget for prosjektet som her rapporteres. Siktemålet er å framskaffe bedre kunnskap for beslutninger om lokalisering av handel. Trondheim kommune har i utlysningen etablert en todeling av prosjektet og formulert problemstillingene som skal søkes besvart.

1. Erfaring med handelsanalyser; formulert med spørsmålene:

- Hvordan håndteres utbyggingsplaner for handel i storbyene i dag?
 - Hvilke analyser gjennomføres og hvor beslutningsrelevant kunnskap får en fra disse analysene?
2. Kunnskap om befolkningens reisevaner på handlereisen; formulert med spørsmålene Hvor mye ny trafikk vil et nytt handelstilbud skape, og hva slags trafikk blir det? Hvor mange nye kunder får en til området ut over de handlende i området fra før, og hvor stor biltrafikk representerer de?

Den første av disse problemstillingene behandles i denne rapporten. Det sentrale siktemålet er å framskaffe kunnskap om hvordan beslutninger om handelsetableringer fattes, for derved å kunne forbedre måten dette gjøres på.

Den andre problemstillingen tas opp i en separat publikasjon.

2 Framgangsmåte

Vi har hentet inn erfaringer fra de 13 byene i Framtidens byer.

Undersøkellesområdet er gitt gjennom utlysningen. Blant finansieringskildene er Framtidens byer – et samarbeid mellom staten og de tretten største byene i Norge om å redusere klimagassene og gjøre byene bedre å bo i. De tretten byområdene er derfor det geografiske rommet de empiriske undersøkelsene er gjennomført i.

Erfaringene er i hovedsak innhentet gjennom telefoniske intervjuer med en eller to sentrale personer innenfor planlegging og utvikling av handel i hver av de tretten kommunenes planetater. Vi har gått via plansjef eller liknende i kommunene for å identifisere de aktuelle personene å intervju (fortegnelse finnes i vedlegg 1). Selv om utredninger og analyser om handelslokaliseringer også utføres av aktører som ønsker å etablere handel, har vi ansett det som hensiktsmessig, i lys av de økonomiske rammevilkårene for prosjektet, å hente informasjon om planer, prosesser og analyser hos informanter i kommunen, og ikke ved å oppsøke den enkelte utbyggingsaktøren.

Intervjuundersøkelsen ble gjennomført som strukturerte telefonintervjuer med grunnlag i en intervjuguide som på forhånd ble sendt de intervjuede. Guiden er gjengitt i vedlegg 2. Spørsmålene dreier seg - på overskriftsnivå - om:

- Hvordan forholder kommunen seg til utvikling av handel på overordnet eller strategisk nivå? Har man egne kommunedelplaner, strategiske planer, politisk vedtatte føringer eller annet? Eller forholder man seg til dette fra sak til sak? Hvordan forholder man seg til handel i sentrum, i bydelssentra og eksterne kjøpesentre med større nedslagsfelt?
- Gitt at man har overordnede planer eller føringer, hva er hovedtrekkene i disse og hva er hovedmålsettingene i dem? Hvis man ikke har slike planer, hva skyldes det?
- Hvilke analyser ligger til grunn for kommunens overordnede planer og strategier? Hva er det gjort analyser om, og hvilke metoder er brukt? Er det noe som mangler eller burde noe vært gjort annerledes? Hvordan forholder kommunen seg 'vanligvis' til utbyggingsplaner for handel initiert av utbygger? Hva gjør planetaten, hvordan agerer politikerne, hvordan opererer utbygger? Hva skjer ved konflikt?
- Når planprosess er formelt initiert, hvilke analyser krever kommunen, for eksempel i planprogrammet? Hva kreves analysert eller utredet, og hvilke metoder aksepteres? Hvilke analyser gjør kommunen selv?
- Er det de rette temaene som belyses i analysene? Er det de rette metodene som benyttes? Hva er fordelene og ulempene ved de forskjellige analysemetodene?

- Hvilke typer analyser ser ut til å ha mest betydning for endelig planforslag? Hvilke analyser bidrar i størst grad til å endre kommunens og/eller utbyggers forslag? Hvorfor har noen analyser mer innflytelse enn andre analyser? Hvilke typer analyser mangler helt eller delvis?
- Hvilken kunnskap og hvilke data kreves for å kunne gjøre gode vurderinger i forbindelse med utbyggingsplaner for handel? Hvilke er tilgjengelige, og hvilke mangler?

Denne rapporten er i stor grad en oppsummering og fortolkning av disse intervjuobjektene beretninger om hvordan slike saker håndteres i egen kommune.

I tillegg til intervjuundersøkelsen, har vi studert handelsanalyser som er gjennomført i tre forskjellige byer i forbindelse med konkrete utbyggingssaker. Dette ble gjort for å kunne beskrive og analysere slike handelsanalyser mer presist. Med bakgrunn i intervjuene og dokumentgjennomgangen, har vi beskrevet og analysert hvordan handelsanalyser brukes i utbyggingssaker, hvilken innflytelse de har i planarbeidet og kvaliteten på handelsanalysene. Vi har diskutert variasjoner i framgangsmåter i arbeidet med å styre lokalisering og dimensjonering av handel.

Et utkast til kapittel 4 og 5 i denne rapporten ble sendt til de intervjuede for kommentarer, og tilbakemeldingene er innarbeidet i foreliggende utgave.

Som et tillegg til det opprinnelige prosjektet, har vi gjennomført en grundigere kartlegging av hva kommuneplanene sier om handel i bestemmelser, retningslinjer og løpende tekst. Vi har søkt svar på tre spørsmål:

- Hva er de klareste likhetene og forskjellene mellom kommunene med tanke på de overordnede planene som ligger til grunn for styring av handelsutviklingen?
- Er de overordnede planene gode styringsverktøy for handelsutviklingen?
- Hvilket potensial finnes for å forbedre de overordnede planene, slik at disse blir bedre styringsverktøy for handelsutviklingen i kommunene?

Denne kartleggingen er presentert i vedlegg 3 til denne rapporten, mens et kort resymé er gjengitt som del av rapportens kapittel 4.

3 Hva er handel?

Temaet *handels plass i arealplanleggingen* er komplisert og det er nødvendig med en begrepsavklaring. Mye av arbeidet med handelsanalyser gjøres i tilknytning til planer for nye kjøpesentre eller for utvidelser av eksisterende sentre. Det finnes imidlertid flere definisjoner (beskrivelser) av hva et kjøpesenter er. Det kan også variere hva som inngår i datagrunnlaget for analyser av behov, omsetning, kjøpekraft, mv. og hvilke arealer som skal inngå i beregningene.

3.1 Grunnlaget

Det er naturlig at man forholder seg til forskriften om den rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre gjeldende fra 1.7. 2008. I den bestemmelsen står det at kjøpesentre med et samlet bruksareal på mer enn 3.000 m² ikke kan etableres i områder som ikke er i samsvar med godkjent fylkesplan eller fylkesdelplan med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

I de utfyllende kommentarene til bestemmelsen heter det at dersom disse planene ikke har definert hva som menes med kjøpesenter, så skal følgende definisjon benyttes (Miljøverndepartementet 2008):

Med kjøpesenter forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- og medlemskort for å få adgang. Dagligvareforretninger er å oppfatte som kjøpesenter i denne sammenheng. Det samme er varehus som omsetter én eller flere varegrupper. Som kjøpesenter regnes også handelsvirksomhet lokalisert i flere enheter innenfor et område som for eksempel en handelspark.

Nielsen (2008) mener at det nye regelverket kan åpne for betydelige variasjoner i praktiseringen av bestemmelser om lokalisering av kjøpesentre og annen handel. For det første er det mulig for en fylkes(del)plan å definere kjøpesenter på sin egen måte, dersom det ved plangodkjenningen hos fylkesmennene ikke kreves en standardisert definisjon.

Han mener den nye definisjonen er annerledes og mer omfattende enn det som er handelsnæringens egen definisjon, og at den er mindre presis. Den synes derved å åpne for ulike juridiske og politiske fortolkninger. Nielsen er også skeptisk til at en enkeltstående dagligvareforretning og varehus med én varegruppe skal inngå i en definisjon som kjøpesenter. Han anbefaler at det utarbeides klarere definisjoner og viser selv til bransjens egen definisjon (Institutt for bransjeanalyser 2008):

Et kjøpesenter består av ett bygg eller en samling bygg som er planlagt, utviklet, eid og drevet som en enhet. De enkelte funksjoner/ bedrifter er samlet i én bygning eller gruppert rundt et torg, gågate eller åpen plass. Salgsarealet skal være større enn 2 499 kvadratmeter og senteret skal inneholde minst fem ulike

detaljhandelsenheter. Senteret har gjerne egen funksjon for salg og markedsføring av senterets tjenester.

I kjøpesenterdefinisjonen til departementet brukes begrepene handelspark og varehus, men ingen av dem er definert. Det er heller ikke beskrevet hvordan en skal avgrense det området (handelsparken) der det ikke tillates mer enn 3000 m² bruksareal med kjøpesenter.

Forskriften skal også gjelde "andre servicefunksjoner", men det angis ikke hva slike funksjoner er.

Begrepet "plasskrevende varer" er også et vanskelig tema. I forskriften fra 1999 har departementet begrenset plasskrevende varer til å være "salg av biler og motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast og andre store byggevarer og salg fra planteskoler/hagesentre".

I bestemmelsen fra 2008 står det at definisjoner av plasskrevende varer i fylkesplaner og fylkesdelplaner skal følges. Det kan med andre ord variere mellom fylkene hva som skal anses å være plasskrevende varer. På den annen side skal alle planer (og deres definisjoner) behandles og godkjennes av fylkesmannen.¹ Det vil være naturlig at fylkesmennene i størst mulig grad opptrer likt.

Det arbeides med en veileder i tilknytning til den rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre som trådte i kraft 1. juli 2008. Inntil en slik foreligger, må vi forholde oss til det materialet som ble utarbeidet i tilknytning til den tidligere bestemmelsen fra 1. februar 1999 (Miljøverndepartementet 2000, 2001).

I disse veilederne er det redegjort for hva som skal anses å være bruksareal (fellesareal, salgsflate, spiserom, kontor, mv). I samlet bruksareal skal tjenester som bank, post, mv regnes med selv om det ikke er definert som detaljhandel. Dette bruksarealet er grunnlaget for grensen på 3000 m². Arealer som benyttes til andre formål skal ikke inngå (f. eks. kultur- og fritidsformål, lege- og tannlegevirksomhet, mv.). Det er også gitt en rekke andre definisjoner (tettsted, bydels-/lokalsenter, handelsomland). I Nielsen (2008) er det en mer detaljert gjennomgang av de ulike begrepene.

3.2 Utviklingen

Over tid har det blitt stadig nye betegnelser på handelstilbudene: varehus, faghandel, supermarked, stormarked, bransjesenter, handelspark, megastore, monsterbutikk, hypermarked, konseptbutikk, outlet, mv. Tendensen synes å være at aktørene i stadig større grad etablerer store utsalg i egne, separate bygninger. I den engelskspråklige litteraturen betegnes dette som big-box stores. En del av disse begrepene er beskrevet i Nielsen (2008). Denne utviklingen representerer en klar utfordring fordi konseptene i mange tilfeller synes å representere en plasskrevende omsetningsform selv om varegruppene som omsettes ikke er

¹ Det har vært ulike synspunkter og signaler på om salg av hvitevarer og møbler skal klassifiseres som arealkrevende handel. Miljøverndepartementet har vurdert disse varegruppene til ikke å være plasskrevende. Derved inngår de i "kjøpesenterstoppens" begrensning på 3000 m².

definert som plasskrevende. Samlokalisering av slike utsalg blir ofte karakterisert som handelspark, faghandelssenter, mv².

Mange av disse nye etableringene er lokalisert isolert fra andre tilbud, har egne bygg av betydelig størrelse og er gjerne omgitt av egen parkeringsplass. Denne utviklingen innen varehandelen innebærer at vi får en mer arealkrevende omsetningsform som synes å være uavhengig av bransje og vareutvalg. Fordi alle bransjer kan bli arealkrevende, er det derfor viktig også å fokusere på omsetningsformen. Foreløpig foreligger det ikke studier som viser om dette har medført omgåelse av regelverket, ved at slike utsalg hver for seg overskrider grensen på 3000 m².

Det kan etter hvert vises til en rekke saker der bygninger som har vært benyttet til industri, lager, terminalvirksomhet osv. utenfor bykjernen, omreguleres til omsetning av såkalte plasskrevende varer. Flere av betegnelseene ovenfor benyttes i forbindelse med slike bruksendringssaker.

I den rikspolitiske bestemmelsen anses også en enkelt dagligvarehandel å være et kjøpesenter. Dette er trolig for å ta høyde nettopp for tendensen til etableringen av svært store butikker. Også innen dagligvarehandelen er det en utvikling i retning av svært store butikker (2999 m²). Da blir gjerne vareutvalget større. Det innebærer trolig også en erkjennelse av at det ikke er noen begrensning på hva slags varer den enkelte butikk skal kunne tilby kundene. Den såkalte bransjeglidningen tilsier derfor at bestemmelsen omfatter all varehandel, uansett hvilken bransje som er utgangspunktet for en etablering.

3.3 (Detalj-)handel og omsetning

Av hensyn til likebehandling av aktører og en enklest mulig håndheving, bør regionale planbestemmelser være enkle og lett tolkbare. Det bør tilstrebes enkle definisjoner av hva slags handel styringen gjelder.

Med et slikt utgangspunkt, begrenses mulighetene for fortolkninger og aktørers tilpasning med nye begreper og omsetningsformer. Dette gir grunnlag for at en i større grad kan fokusere på andre mer konkrete krav til prosjektene når bestemmelser utformes.

Definisjonene av handelsfunksjoner, og eventuelle inndelinger i ulike typer handel, har stor betydning for hvordan analyser skal forstås og hvordan planbestemmelser vil virke i praksis. Vi har tidligere foreslått å behandle all detaljhandel likt uavhengig av butikktype, bransje og størrelse, og heller gjøre unntak hvis det viser seg helt nødvendig (Hanssen, Loftsgarden og Nielsen 2009). For enkelthets skyld kan vi bruke betegnelsen varehandel (eller detaljhandel) med den forståelse at det gjelder faktisk salg av en vare uavhengig av butikkstørrelse, bransje og vareutvalg.

² Det gjelder selv om vareutvalget er innenfor samme varegruppe. Selv om hvert enkelt utsalg ligger innenfor maksimalgrensen på 3000 m², vil flere utsalg innenfor et begrenset område trolig måtte anses som et kjøpesenter i forskriftens forstand når samlet areal overskrider grensen.

Den rikspolitiske bestemmelsen gir ikke noen definisjon av begrepet detaljhandel. I andre sammenhenger har det vært beskrevet som salg av alle typer varer direkte til forbruker. SSB benytter følgende definisjon av detaljhandel:

Med detaljhandel menes salg av handelsvarer i eget navn og for egen regning, *i hovedsak for kjøpers personlige bruk eller til private husholdninger*, fra fast utsalgssted eller fra torgplass mv. Inkludert er salg av motorvogner og motorsykler til personlig bruk og drivstoff til disse. Her grupperes også salg til privatpersoner og private husholdninger vha kommisjonær. Detaljhandel omfatter også handel med kontormaskiner, kontorrekvisita, maling, trelast o.l. når disse varene selges direkte til privat bruk.

I tilknytning til den danske reguleringen av detaljhandelsetableringer defineres butikk slik:

En butikk er et sted, hvorfra der selges og udleveres varer direkte til privatkunder. Det gjelder også diverse showrooms, outlets, lagersalg, engroshandel, permanente boder og stadeplatser, hvorfra der er salg til private. Det afgørende er, om der er fysisk kundekontakt mellom køber og sælger. Hvis aktiviteten skaber kundedstrømme, så er det at betragte som en butik i planlægningsmæssig forstand.

Internethandel og postordre, hvor kunden køber varen på fx nettet, og hvor varerne bringes ud til køberen, er ikke detailhandel i planlægningsmæssig forstand. Butikker der sælger serviceydelser som fx frisøre, skræddere, renserier, klinikker skal ikke lokaliseres efter reglerne om placering af detailhandel.

I SSB's varehandelsstatistikk grupperes detaljhandelen under "butikkhandel" og "detaljhandel utenom butikk". Det siste kan være postordresalg, torghandel, reparasjoner mv.

Utviklingen har ført til at kjøpesentre i tillegg til varehandel, innholder omfattende tjeneste-, service- og fritidstilbud – også hotell og bolig. En vesentlig del av omsetningen på et kjøpesenter dreier seg derfor ikke om varehandel slik SSB har definert det. Et såkalt kjøpesenter kan også innholde en rekke tjenester som bank, postkontor, reisebyrå, lege/tannlege, frisør, ulike velværetilbud, provisjon på tippe- og lotteriomsetning mv. Dette inngår ikke i varehandelsstatistikken. Heller ikke omsetning i bevertningsbransjen (bortsett fra konditorier) inngår i den statistikken. I større kjøpesentre kan også bevertning ha betydelig omfang. Omsetning knyttet til tjenesteyting og servicetilbud er imidlertid ikke varehandel, og bør derfor ikke inngå i analyser og beregninger av varehandelens arealbehov.

Selv om varehandelsstatistikken definerer ulike varegrupper ganske detaljert, kan det likevel være noen situasjoner der det er uklart hvilke av disse gruppene som inngår i de analysene som utføres og hvor stor andel den enkelte varegruppe utgjør³. Det er grunn til å være usikker på i hvilken grad butikkene klarer å rapportere omsetningen innenfor et detaljert system av næringsgrupper.

³ Fra 2009 er det innført en ny standard for næringsgruppering. Den er blant annet gjort mer konkret når det gjelder "butikkhandel med bredt vareutvalg". Det dreier seg om butikkhandel der vareutvalget består av minst fem nærmere angitte næringsgrupper og ingen av dem må alene ha

Omsetning av varer som motorkjøretøy og bensin/drivstoff tas vanligvis ikke med i de ulike analyser.

I mange analyser benyttes erfaringstall av omsetning per kvadratmeter i ulike bransjer. Det blir stadig vanskeligere å skille varegrupper fra hverandre etter hvert som butikkenhetene blir større. Den enkelte butikk selger varer fra ulike varegrupper. Utvalget kan også endre seg over tid (bransjeglidning). Selv om statistikken har egne næringsgrupper for ”butikkandel med bredt vareutvalg”, gir ikke dette en sammenliknbar statistikk for det enkelte utsalg over tid.

Omsetningstallene tilsvarende de som oppgis i Andhøys register omfatter trolig all omsetning rapportert innenfor et kjøpesenter. Disse tallene kan derfor være misvisende i forhold til et ønske om å tydeliggjøre varehandelens omfang og som grunnlag for å skaffe erfaringstall for omsetning per m² for ulike bransjer. Det synes derfor nødvendig med klarere føringer for grunnlaget for analyser.

Behovs- og konsekvensanalyser for service- og tjenestetilbud samt kultur- og fritidsaktiviteter i forbindelse med planer for nye eller utvidete kjøpesentre kan med fordel skilles fra analyser av varehandelen. Utfordringen for kommunene ligger i at utbyggere gjerne legger inn ulike kultur- og fritidstilbud som et argument overfor kommunen. Dette stiller store krav til dem som skal foreta en objektiv analyse. Man må også ta i betraktning at utbyggere av tradisjonelle kjøpesentre ofte ikke er direkte aktører innen detaljhandelen. De bare driver med utleie av lokaler.

Mindre dagligvarebutikker har liten betydning for den regionale strukturen. Arealer til disse funksjonene trenger derfor ikke å fastlegges på regionalt nivå, men gjennom kommune(del)planer og reguleringsplaner. De inngår da som lokale funksjoner i bolig- og næringsområdene.

For å definere hva som menes med slik ”nærservice” kan en gjerne benytte definisjonen som har vært i bruk i fylkesdelplanen for Jæren:

Nærbutikk med dagligvareprofil og inntil 800 m² bruksareal tillates regulert i bolig- og næringsområder. Avstanden mellom slike enheter eller til større handelsområder, bør ikke være mindre enn ca 1 kilometer.

3.4 Hva skjer nå – bør begrepet tilgjengelighet inngå i bestemmelsene?

De fleste gjeldende fylkesdelplaner for service- og senterstruktur inneholder bestemmelser der det differensieres mellom ulike typer handel, og det er behov for å vurdere hvordan felles regler for all detaljhandel kan fange opp hensyn som dagens regime søker å ivareta. I flere fylker pågår det et arbeid med revisjon av fylkesdelplanene.

Det haster derfor å få klarhet i definisjoner og en klarere beskrivelse av målsettingene. Fordi det er en sammenheng mellom det omlandet (kundegrunnlaget) et handelstilbud skal betjene og trafikkskapingen det medfører, kan det være nyttig å vurdere om man skal stille krav til tilgjengelighet og

50 % eller mer av omsetningen. Det er en egen gruppe for butikkhandel med hovedvekt på nærings- og nytelsesmidler – som må utgjøre 35 % eller mer av omsetningen.

begrense omlandets utstrekning. Man kan påvirke trafikken gjennom lokalisering og ved å begrense handelstilbudene (antall m²) slik at det tilpasses et nærmere definert omland.

Mye av de hensyn som differensieringen mellom ulike typer handel skulle ivareta, kan fanges opp gjennom krav til transportbetjeningen. Ingen handelsarealer bør legges inn i planen på steder med mangelfullt kollektivtilbud, og heller ikke på steder med få boliger eller arbeidsplasser innen akseptabel gangavstand.

Erfaringstall viser at omsetningen per kvadratmeter kan være vesentlig lavere for omsetning av plasskrevende varer enn for vanlig butikkhandel. Det gjelder også antall ansatte. I noen sammenhenger bør det derfor vurderes om konseptet egentlig dreier seg om plasskrevende omsetningsformer. I en handelsanalyse som er utført for Bergen kommune tar man til etterretning at også dagligvarehandel synes å ville foregå som arealkrevende storhandel i fremtiden (Nielsen, Kvarud og Myklebust 2006). Det foreslås derfor etablert områder for det man kaller storkjøp. Dette bør i så fall ses i sammenheng med tilgjengeligheten – muligheten for å handle også uten bruk av bil.

De gjeldende danske reguleringene av detaljhandelen tillater ikke at det i utsalg av plasskrevende varer også selges varer som ikke er plasskrevende. Eventuelt kan man begrense hvor stort gulvareal (klart avgrenset i utsalget) som kan benyttes til slike varer.

Det er trolig primært de tradisjonelle kjøpesentrene med mange mindre butikker som representerer den alvorligste konkurransen for sentrumshandelen. Muligheten for å kunne "shoppe" uten å handle kan være viktig. Det gjøres best gående. Utviklingen i retning av storhandelskonseptet begrenser slike tilbud og ikke minst de sosiale delene knyttet til en senterfunksjon: kafeer og møtesteder.

4 Overordnede planer for handelsutvikling

Ifølge norsk planleggingslovgivning skal aktivitetens geografiske lokalisering reguleres gjennom offentlig planlegging og vedtas i politiske organer. Plan- og bygningsloven hjemler planformer som fylkesplan, fylkesdelplan, kommuneplan, kommunedelplan, reguleringsplan og byggeplan til hjelp ved styring av lokalisering og dimensjonering av ulike typer virksomhet. Handel er, som vi har påpekt i forrige kapittel, ikke en aktivitet umiddelbart lett å få tak på gjennom en klar definisjon. Tilsvarende vanskelig er det å styre virksomheten gjennom virkemidler tilgjengelige i plan og bygningsloven.

Handel er imidlertid en viktig del av samfunnslivet, og hvor denne foregår både absolutt sett og relativt til andre viktige aktiviteter, er avgjørende for hvor lett eller vanskelig det er å fungere i samfunnet. Lokaliseringen er også viktig for hvordan handelen kan nås; med hvilket transportomfang, med hvilke transportmidler og med hvilke anstrengelser.

Det har opp gjennom årene vært mange debatter om lokalisering av større og mindre handelsetableringer og tilsvarende mange negative meningsyttringer om, særlig, store eksterne etableringer og deres konsekvenser for rasering av eksisterende tilbud; særlig eksisterende sentrumslokalisert aktivitet.

4.1 Overordnede planer kommunen søker å styre handelsetableringer etter

De fleste kommunene refererer til fylkesdelplan for handel som et viktig dokument for styring av lokalisering av regionale sentre og avlastningssentre (de øverste sentrene i senterhierarkiet). Fylkesdelplanene inneholder viktige føringer, som legges inn i kommuneplanene. Utover henvisninger til fylkesplaner for handel, forteller våre informanter i hovedsak om egen kommuneplan som det styrende dokumentet. Det er kun Oslo som har egen kommunedelplan for handelsutvikling som styringsinstrument for handelsutvikling.

I tillegg til kommuneplanen, viser Trondheim og Kristiansand også til store flaterreguleringsplaner (eksempelvis Sørlandsparken) eller kommunedelplaner (Lade/Leangen) som styrende for utviklingen i avlastningssentrene (sentre med regionalt nedslagsfelt, beliggende utenfor bysentrum, opprinnelig etablert for å avlaste sentrum). Flere kommuner nevner også kommunedelplaner for sentrum.

Tabell 1 gir en oversikt fra 2009 over når de gjeldende fylkesdelplanene ble godkjent.

Tabell 1 Oversikt over fylkesdelplaner og dato for godkjenning i Miljøverndepartementet.

Fylke	Planens navn	Godkjent
Akershus	Fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur	31.08.01
Aust-Agder	Fylkesdelplan for tettstedsutvikling og kjøpesenteretablering	16.03.01
Buskerud	Fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur	16.12.03
Finnmark	Fylkesplan for Finnmark 2006-2009 (<i>Retningslinjer for stedsutvikling</i>)	13.04.07
Hedmark	Fylkesdelplan for Hamarregionen 2000-2030 (SMAT)	06.07.01
Hordaland	Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og service	04.11.03
Møre og Romsdal	Fylkesdelplan for senterstruktur	01.04.05
Nordland	Fylkesplan for Nordland 2004-2007 – Arealpolitiske retningslinjer	02.07.04
Nord-Trøndelag	Fylkesplan for Nord-Trøndelag 2000-2003	23.03.01
Oppland	Fylkesdelplan for lokalisering av varehandel i Oppland	22.12.04
Oslo	Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner i Oslo	09.04.03
Rogaland	Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren	04.05.01
	Fylkesdelplan for areal og transport i Ryfylke 2002-2011	14.03.02
	Fylkesdelplan for areal og transport i Dalane 2006-2015	09.06.05
	Fylkesdelplan for Haugalandet	Til behandling
Sogn og Fjordane	Fylkesdelplan for arealbruk	27.03.02
Sør-Trøndelag	Fylkesdelplan for arealbruk, transport og utbyggingsmønster for perioden 2002-2011.	16.10.01
Telemark	Fylkesdelplan for senterstruktur i Telemark	18.03.05
Troms	Fylkesdelplan for kjøpesenter	11.05.04
Vest-Agder	Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og tjenester i Vest-Agder	21.10.03
Vestfold	Fylkesdelplan for etablering av kjøpesentra og sentrumsutvikling i Vestfold	10.10.03
Østfold	Fylkesplan 2004 - 2007 (hovedregel for alle delplaner)	07.10.05
	Fylkesdelplan, areal og transport for Nedre Glomma	04.07.08
	Fylkesdelplan, areal og transport for Indre Østfold	11.10.05
	Regional utviklingsplan for Mossregionen	16.01.08

TØI rapport 1016/2009

Senterhierarki og planbestemmelser tilpasses når det ønskes avvik fra hovedprinsippene

I veilederen "Planlegging av by- og tettstedstruktur" (T-1365) sier Miljøverndepartementet (2001) at kjøpesentrenes lokalisering og størrelse skal tilpasses by- og tettstedsstrukturen, der det med struktur menes mønster av byer og tettsteder og ikke et hierarki for kjøpesentrene. Veilederen anbefaler følgende senterinndeling

- Fylkessenter
- Regionsenter
- Kommunesenter
- Bydels-, lokal- og nærsenter (grendesenter)

Vi har, i et tidligere arbeid, gjennomgått alle fylkesdelplanene, og det viser seg at omtrent alle fylkeskommunene har fastsatt en sentrumsstruktur for sentre på ulike nivå, se tabell 2.

Tabell 2. Oversikt over fylkesdelplaner og hva de sier om ønsket senterstruktur

Fylkeskommune	Senterstruktur og nivå	Merknad
Østfold Fylkesdelplan areal og transport for Nedre Glomma	Tettstedsområdet 1: Bysenter Lokalsenter 2: Områdesenter 2: Grendesenter 3: Nærsentre	Omlandet 1:
Fylkesdelplan areal og transport for Indre Østfold	1: By- og regionsenter 2: Områdesentre 3: Lokalsentre	
Regional utviklingsplan for Mossregionen	1: By- og regionsenter 2: Områdesentre 3: Lokalsentre	
Akershus	1: Regionsentre: 4 senter 2: Kommunesentre: 18 senter 3: Lokalsenter: 10 spesifiserte + øvrige senter i Akershus	Sentra plasseres i en matrise med forvaltningsnivå (region-, kommune- og lokalsenter) og handelssenter (stort, mellomstort og mindre senter).
Oslo	1: Oslo sentrum 2: Strøksgate i indre by 3: Bydelssenter i ytre by 4: Lokalsenter i ytre by 5: Nærssenter i ytre by	Senterhierarki basert på ulike typer/nivå av handelssentre. Indre Oslo er et sammenhengende senterområde, derfor defineres ikke lokalisering av sentre her. Arealgrense: 4000 m ² BRA på alle nivå.
Hedmark	1: Fylkessenter: 3 senter 2: Regionsenter: 3 senter 3: Kommunesenter: Kommunene definerer selv	Ingen fylkesdelplan, derimot en veileder for senterstruktur, varehandel og service.
Oppland	1: Regionale handelssentre: 6 senter 2: Kommunale handelssentre: 20 senter 3: Lokale handelssentre og bydelssentre: 15 senter Utenfor disse områdene er arealgrensen 1500 m ² .	
Buskerud	1: Fylkessenter/Regionsenter: 3 senter 2: Distriktssenter: 7 senter 3: Lokalsenter: 16 senter 4: Nærssenter: Kommunene definerer selv sine nærssenter	
Vestfold	1: Fylkessenter 2: Regionsenter 3: Områdesenter 4: Lokalsentre 5: Nærssentre	På de tre øverste nivåene deles det inn i 14 senter (i tillegg skilles det ut to typer sentre: avlastningssentre og bydelssentre).
Telemark	1: Fylkessenter 2: Regionsentra 3: Kommunesentra 4: Sekundært kommunesenter 5: Avlastningssentra 6: Bydelssentra 7: Lokalsenter/bygdesenter 8: Nærssenter/grendesenter	4 regioner med hierarkisk senterstruktur og 1 region (Vest-Telemark) med flerkjernestruktur (spredning av komplementære funksjoner på ulike sentra).
Aust-Agder	1: Fylkessenter: 1 senter 2: Regionsenter: 5 senter 3: Kommunesentre/nærssentre: 7 sentre + øvrige kommunesenter	Arealgrensen er 2000 m ² BRA for alle nivå.
Vest-Agder	1A: Landsdel- og fylkessenter 1B: Landsdelssenter for handel & service, avlastningssenter for Kristiansand (Sørlandsparken) 2: Regionsentre, større kommunesentre og bydelssentre i Kristiansand 3: Øvrige kommunesentre (som ikke inngår i 1-2) 4: Lokal- og nærssentre (arealgrensen 2000 m ² BRA).	I de tre øverste nivåene er det gjennomført en avgrensning av senterstrukturen.
Rogaland	1: Hovedsenter	

Fylkeskommune	Senterstruktur og nivå	Merknad
Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren	2: Kommunesenter 3: Bydelssenter/kommunedelsenter 4: Lokalsenter/grendesenter 5: Nærservice (arealgrense 800 m ²) 6: Regionalt målpunkt	
Hordaland	1: Fylkessenter: 1 senter 2: Regionsenter: 7 senter 3: Kommunesenter: 1 senter i hver kommune 4: Bydelssenter dersom relevant 5: Nærserver dersom relevant	
Sogn og Fjordane	Ingen by- og tettstedsstruktur i fylkesplanen, ut over at Førde blir definert som fylkessenter.	Differensiert arealgrense i forhold til tettstedets størrelse i fylket (maks. 3000 m ²).
Møre og Romsdal	1: Tettsteder >2000 innbyggere: 7 kommunesenter i 7 regioner 2: Alt som faller utenfor de definerte sentrumsarealene.	Senterutvikling er kun ønskelig i det øverste nivået. Her deles fylket inn i 7 regioner med tilhørende kommunesenter.
Sør-Trøndelag	1: Landsdelsenter: Trondheim og avlastningssenter Lade/Leangen og Tillerbyen 2: Regionsentra og sentra med interkommunal handel: 11 senter 3: Kommunale sentre: Øvrige kommunesentre 4: Lokale sentre: Grendesentre og bydelssentre	Retningslinjer utarbeidet i samarbeid med Nord-Trøndelag i Fylkesplan for Trøndelag 2005-2008.
Nord-Trøndelag	Ikke funnet, kun felles Fylkesplan for Trøndelag 2005-2008.	Retningslinjer utarbeidet i samarbeid med Sør-Trøndelag (se Sør-Trøndelag)
Nordland	Ingen inndeling i senterstruktur.	Fylkesdelplanen har kun arealpolitiske retningslinjer. Disse gir lite konkrete føringer for etablering av kjøpesenter.
Troms	1:Fylkessenter/landsdelsenter/regionsenter/kommunesenter: 1 senter (Tromsø) 2: Regionsenter/kommunesenter: 2 senter 3: Regionsenter/kommunesenter/nærserver: 5 senter 4: Kommunesenter: Øvrige kommunesenter 5: Bydelssenter/lokalsenter	
Finnmark	Ingenting om kjøpesenter, senterstruktur m.m.	Kun retningslinjer for stedsutvikling der det sies at det er ønskelig å unngå etableringer og utbygginger som truer tydelig senterstruktur og som øker avstander i forhold til daglige gjøremål.

TØI rapport 1016/2009

De fleste planene forholder seg til anbefalingen fra Miljøverndepartementet. Inndelingene varierer likevel ganske mye når det gjelder antall nivåer, samt betegnelser på nivåene.

Fylkesdelplanen for Finnmark (Finnmark fylkeskommune 2005) omtaler verken kjøpesenter eller senterstruktur. Planen gir kun generelle retningslinjer for stedsutvikling, der det vedrørende senterutvikling sies at:

.. kommunene forsøker å unngå etableringer og utbygginger som truer tydelig senterstruktur og som øker avstander i forhold til daglige gjøremål

Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel i Hordaland deler inn i følgende struktur (Hordaland fylkeskommune 2002):

1. Fylkessenter
2. Regionsenter
3. Kommunesenter
4. Bydelssenter
5. Nærserver

I fylkesdelplan for senterstruktur 2004-2008 for Møre og Romsdal deles det derimot inn i bare to nivåer (Møre og Romsdal fylkeskommune 2004):

Tettsteder over 2000 innbyggere; bortsett fra Moa/Spjelkavik er alle disse kommunesentra

I fylkesdelplanen for Jærenregionen er definisjonen av senterhierarkiet tilpasset på en måte som ikke nødvendigvis er i samsvar med intensjonene i Miljøverndepartementets veileder. I tillegg til det ordinære senterhierarkiet med fem nivåer, har en der funnet det formålstjenlig å legge inn en egen kategori, såkalt "regionalt målpunkt" for å fange opp nærings- og handelsområdet Forus-Lura.

Med SSBs senterdefinisjon som avgrensning, viser det seg imidlertid at dette er det senterområdet som har klart flest arbeidsplasser i hele regionen. Med 21 800 arbeidsplasser har dette ene området flere arbeidsplasser enn det er til sammen i de to bysentrene Stavanger og Sandnes sentrum, med henholdsvis 13 100 og 6 200 arbeidsplasser i 2007 (Asplan Viak 2008). Da må det kunne sies at departementets og fylkesdelplanens hierarkimodell treffer dårlig den virkeligheten som en har i denne regionens bystruktur.

En kartlegging i Jærenregionen (Asplan Viak 2008) viste forøvrig at forretningsarealer utgjør en mindre del av nybyggingen i sentrene. I perioden 1995 - 2004 var andelen forretningsareal i nybyggene om lag 27 prosent i hovedsentrene, 34 prosent i kommunesentrene og under halvparten i bydelssentrene. Det ble bygget lite nytt forretningsareal i lokalsentrene. Boliger og institusjoner utgjorde, til dels betydelig, større andeler enn forretninger.

Dette underbygger at sentrumsutvikling dreier seg om mye mer enn tilrettelegging for handel. Styringsregimet for sentrumsutvikling bør altså utformes slik at det ivaretar en rekke andre funksjoner og hensyn enn kjøpesenterutvikling og handel.

Et annet eksempel kan hentes fra fylkesdelplanen for arealbruk i Sogn og Fjordane. Der sier retningslinjene vedrørende kjøpesenter følgende (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2000):

Det skal ikke etablerast kjøpesentra utanom sentra og tettstader i Sogn og Fjordane.

I Førde, Florø, Sogndal og på Nordfjordeid er det tilstrekkeleg grunnlag for etablering av "store kjøpesenter"

På Sandane, i Øvre Årdal, Måløy, Stryn og Høyanger er det høve til å etablere kjøpesenter med ein storleik på inntil 10 000 m², under føresetnad av at grunnlaget for slik etablering vert vurdert og funne godt nok.

I Lærdal, Vik, Svelgen, Balestrand, Gaupne, Dale og på Skei og Hermansverk er det høve til etablering av kjøpesenter med ein storleik på inntil 6000 m², under føresetnad av at grunnlaget for slik etablering vert vurdert og funne godt nok.

I alle andre tettstader ser ikkje fylkeskommunen kjøpesenterproblematikken som relevant. Grensa vert difor som fastsett i retningslinene frå MD - 3000 m².

Dette gir grunnlag for å spørre i hvilken grad fylkets retningslinjer er hensiktsmessige med tanke på å følge opp intensjonen i RPB, som er å unngå

etableringer av store kjøpesenter i utkanten av tettsteder. Fylkesdelplanen for Sogn og Fjordane ble godkjent av Miljøverndepartementet uten merknader til retningslinjene.

Senterutvikling må ivareta mange flere hensyn enn tilrettelegging for handel

I fylkesdelplan for Akershus fordeles sentra i en matrise etter et kombinert forvaltnings- og handelssenterhierarki. Matrisen forteller om sentrenes administrative funksjon og omfang av handel, jfr. tabell 3.

Tabell 3: Senterstruktur i fylkesdelplan for Akershus (Akershus fylkeskommune 2001).

Forvaltningssenter Handelssenter	Regionsenter, med statlige regionale og fylkeskommunale funksjoner	Kommunesenter med kommuneadministrasjon og en rekke lokale tjenester for hele kom- munens befolkning	Lokalsenter med bostedsrelaterte tjenester
Stort senter Bredt utvalg av varer og tjenester. Omsetning på min. 400 mill kr.	Sandvika Ski Lillestrøm Jessheim	Solheim Asker	Strømmen Bekkestua Vinterbro ¹
Mellomstort senter Godt utvalg av varer og tjenester utenom daglig- varer. Omsetning på min. 150 mill. kr.		Kolbotn Eidsvoll Ås Årnes	Skårer Holmen Kløfta Skedsmokorset Råholt Østerås Drobak City ²
Mindre senter Dagligvarer og et begren- set antall butikker med utvalgsvarer. Omsetning mindre enn 150 mill.kr.		Drobak sentrum² Tangen Sorumsand Bjørkelangen Vestby Fetsund Nannestad Røtnes Kirkebygda Torget Ask Fjerdingby	Øvrige sentre i Akershus

Dette synes å være en enkel metode for å sikre at det ikke bare er handelsstrukturen som legger premissene for senterstrukturen, men at hensynet til en hensiktsmessig lokalisering av offentlig service og forvaltning teller like mye som detaljhandelen.

4.2 Fokus og hovedmålsettinger i overordnede planer

Styrke, vitalisere, videreutvikle eller beskytte sentrum

Målsettingene for styring og utvikling av handel er formulert forskjellig i de forskjellige kommunenes planer. Det er likevel helt tydelig at å styrke, vitalisere, videreutvikle eller beskytte sentrum er den viktigste målsettingen. Mange har også målsettinger om å styrke eller stabilisere bydelssentre og lokalsentre. Disse målsettingene er hos noen av kommunene definert som at eksisterende senterstruktur skal ivaretas og videreutvikles. Dette skal igjen bidra til at byens befolkning skal ha et handels- og servicetilbud i rimelig avstand fra boligen. Hverdagen kan bli enkel og effektiv når innbyggerne kan ha tilgang til lokalsentre

til fots. Det er først og fremst en for sterk vekst i avlastningssentrene som nevnes som truende for eksisterende senterstruktur, sentrum og bydelssentre.

Redusere biltrafikken

Andre målsettinger gjelder trafikk og transport. Her viser flere, som Trondheim, Oslo, Sandnes, Skien, Bærum, Fredrikstad og Sarpsborg til målsettinger om samordnet areal- og transportplanlegging for å redusere biltrafikken. Flere trekker fram faren for overbelastning av lokalt veinett, og har som målsetting at dette ikke skal skje. Fredrikstad og Sarpsborg viser til lojalitet overfor overordnede føringer gitt i regionale planer.

Bevare og skape nye arbeidsplasser

Sandnes nevner jordvern og vern av LNF-områder som målsettinger når de diskuterer lokalisering av handel, mens det å skape nye arbeidsplasser nevnes i Trondheim. Sarpsborg viser til at jordvern og samordnet ATP noen ganger kommer i konflikt fordi man har inneklemt jordbruksarealer innenfor tettstedsavgrensningen. Derved kan det bli vanskelig å få bygget kontor, handel eller annen næring i områder som er gunstige sett ut fra transportmessige hensyn.

Sett av målsettinger

Kommunene har gjerne definert et sett av målsettinger. I Porsgrunn er målsettingene som følger: Varehandel og utvikling av handel skal lokaliseres til bysentrum/lokalsentra; Lokalsentrene skal ha de fleste nødvendige dagligfunksjoner mens bysentrene i tillegg skal ivareta spesialfunksjoner. Sentrene skal være tydelige, skape identitet og være sentrale i utviklingen av innbyggernes kultur- og fritidstilbud og ha universell utforming. Fortetting og effektivisering av arealbruken skal stå sentralt. I Oslos kommunedelplan er målsettingene formulert slik: Byens befolkning skal ha et godt og velfungerende handels- og servicetilbud i rimelig avstand fra boligen; handelssentrene skal ha gang- og sykkeltilgjengelighet for flest mulig samt god tilknytning til kollektivsystemet. Oslo skal ha en robust senterstruktur som vektlegger utvikling av livskraftige og attraktive handelssentre og møteplasser; og Oslo sentrum skal ha posisjon som det dominerende regionale senteret.

4.3 Hva styres i de overordnede planene?

I de overordnede planene defineres i varierende grad et senterhierarki, de forskjellige sentrenes funksjoner, lokalisering av sentre, maksimale utbyggingsvolumer og typer vareslag i forskjellige sentre.

Ulike sentres funksjon – et senterhierarki etableres

I kommuneplanene og kommunedelplan for handel (kun Oslo) legger flere kommuner, som Oslo, Drammen, Kristiansand, Tromsø, Porsgrunn, Bergen og Trondheim, vekt på at de definerer hele senterhierarkier og hvilken funksjon de forskjellige sentertypene skal ha. Sentrum skal gjennomgående være det regionale

senteret, og alle de nevnte kommunene (unntatt Oslo, Bergen og Drammen) har også ett eller flere såkalte avlastningssentre. Avlastningssentrene, slik som Forus i Stavanger/Sandnes, Sørlandssenteret i Kristiansand og Tiller og Lade/Leangen i Trondheim, kan ha et relativt stort geografisk kundeomland. I Oslo er det kun Oslo sentrum som skal ha et regionalt kundegrunnlag. Det er også definert bydelssentre og/eller lokalsentre. Disse skal ha et lokalt kundegrunnlag, gjerne definert som at de skal trekke kunder fra et geografisk område definert som 'i gang- og sykkelavstand fra boligen'. Avklaringer av hva dette innebærer, krever rimeligvis en del skjønn og lokale vurderinger. Bydelssentrene og lokalsentrene ansees å skulle dekke andre funksjoner i tillegg til handel. De skal gjerne også inneholde kommunale servicefunksjoner, være lokalisert sammen med skole og liknende og ha funksjon som møtested, i tillegg til å være handlested.

Lokalisering av sentre

Mer eller mindre detaljert lokalisering av de største sentrene (regionale sentre og avlastningssentre) er alltid definert i fylkesdelplanen for handel (se tabell 2 foran). Alle kommunene oppgir også at de definerer lokalisering av handel i sine kommuneplaner eller kommunedelplaner (Oslo).

Bergen har siden utarbeidelsen av kommuneplanen i 2000 hatt klare føringer for handelsetableringer. Det er stilt opp en senterstruktur og gitt retningslinjer som forutsetter at all ny handel og ekspansjon skal skje i senterområdene og at nye kjøpesentre ikke tillates. Arealkrevende varesalg kan etter en grundig vurdering skje i næringsområder med god tilknytning til overordnet transportsystem. Ved rulleringen i 2006 ble disse føringen videreført og knyttet til bybanen.

Handelens dimensjonering

Kommunene oppgir i varierende grad å definere maksimalvolumer i de forskjellige typene sentre. Alle oppgir at de ikke setter tak på den totale handelsetablering i sitt definerte sentrum, selv om enkeltprosjekter må gjennom ordinær planbehandling. I Oslo gjelder dette hele den tette indre byen. Trondheim og Kristiansand regulerer maksimalvolumer i avlastningssentre gjennom reguleringsplan eller kommunedelplan, mens Tromsø oppgir å ikke ha noen definert grense for utbyggingsvolumer i sine to avlastningssentre. I bydelssentrene og lokalsentrene defineres maksimalvolumer oftest på grunnlag av beregnet lokal kjøpekraft i forbindelse med utbyggingsforslag. I Drammens kommuneplan sier bestemmelsene for eksempel at "Innen øvrige områder avsatt til senterområder (bydelssentra) kan etablering og utvidelse av kjøpesentra bare finne sted når størrelse og funksjon er tilpasset å betjene bydelsområdet (lokalt marked)".

Kun Kristiansand sier at fylkesdelplanen for handel legger føringer for maksimalvolumer i avlastningssentrene, mens Tromsø påpeker at fylkesdelplanen ikke legger slike føringer. De øvrige kommunene har enten ikke diskutert fylkesdelplanen, eller de har ikke nevnt hvorvidt den gir føringer for volumer.

Virkemidler som brukes i kommuneplanene

Virkemidlene som kan brukes for å styre handelsutviklingen er juridisk bindende bestemmelser, retningslinjer og kart over og/eller kriterier for lokalisering av

forskjellige typer sentre. Ut fra intervjuene ser det ut til at kommunene bruker disse virkemidlene på forskjellige måter og i varierende grad. Variasjonene kan også skyldes at vi i varierende grad har spurt spesifikt hvordan dette gjøres.

Trondheim, Kristiansand, Drammen, Oslo, Tromsø og Bergen oppgir å ha kart, bestemmelser og/eller retningslinjer for lokalisering og dimensjonering av detaljvarehandel i forskjellige sentertyper. I Oslo styres for eksempel lokalisering og dimensjonering av handelsutvikling gjennom juridisk bindende bestemmelser med tilhørende kart og kriterier, mens dokumentasjonskrav er definert i retningslinjer. For å kunne si noe mer bestemt om hva kommuneplanene inneholder om virkemidler for handelssaker, har vi gjennomført en egen studie av samtlige tretten kommuneplaner.

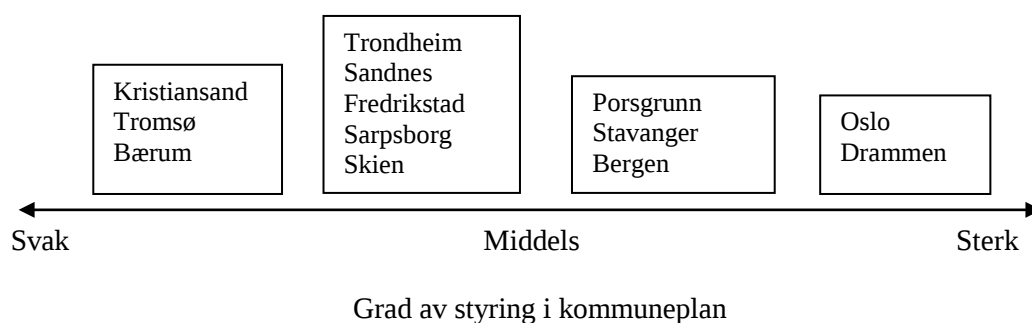
Store variasjoner i kommuneplanenes utforming og styring av handel

Det synes å være store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvorledes kommuneplanens styrer handelsutviklingen. Dette gjelder både utforming av bestemmelser og retningslinjer, samt i hvilken grad ulike begreper defineres.

Det er vanskelig å kategorisere kommuneplanene når det gjelder hvilke føringer de gir for etablering av handel. Dette fordi det er et vidt spenn på hvilke begrep som benyttes og i hvilken grad det gis føringer om handel, lokalisering, størrelse. I tillegg varierer det i hvilken form det gis føringer om dette, i form av bestemmelser, retningslinjer eller kun omtalt som tekst i arealdelen.

Basert på denne gjennomgangen, kan det likevel synes som om noen kommuner har bedre styringsverktøy enn andre. Kommunedelplan for Oslo skiller seg i særlig grad ut som et sterkt styringsgrunnlag, mens kommuneplanene for Kristiansand, Tromsø og Bærum er lite tydelige og klare.

Figuren under illustrerer i hvilken grad i kommunene styrer handel i sine kommuneplaner.



En årsak til disse variasjonene kan være at noen kommuner har større utfordringer knyttet til handel, og derav er mer påpasselige med å legge klare føringer i planen. Andre kommuner kan mene at de har god kontroll med utviklingen av handelen, og ikke trenger klare styringer i kommuneplanen.

En annen årsak kan være at kommuneplanene er utarbeidet på ulike tidspunkt, og ikke i like stor grad har implementert nasjonale og fylkeskommunale føringer. Den nyeste planen som er vurdert er fra 2007, og den eldste er fra 2003. Dette sier likevel noe om hvordan kommunene arbeider, og at noen kommuner ikke i særlig

grad følger opp føringer om rullinger av plan, eller føringer i fylkesdelplaner for handel.

En tredje årsak til variasjonene mellom kommuneplanene, kan være at noen av kommunene mener at retningslinjene i de fylkeskommunale planene er så klare at det ikke er nødvendig å gjenta de i sine egne kommuneplaner.

Til tross for dette, er det underlig at ikke alle kommunene på en eller annen måte benytter ordlyd fra rikspolitisk bestemmelse: *Det er ikke tillatt å etablere detaljvarehandel større enn 3000 m² utenfor definerte senterområder.* Flere av kommunene benytter omformuleringer eller andre formuleringer. Disse variasjonene mellom kommunene kan være forsøk på lokal tilpasning, eller omgåelse av de offentlige bestemmelsene.

Det må presiseres at det kun er tatt utgangspunkt i kommuneplanen. Det er ikke mulig å si noe om kommunenes praksis og hvordan de tar i bruk disse verktøyene. Flere av kommunene utarbeider også kommunedelplaner for ulike områder det kan etableres handel. Disse planene er det ikke sett nærmere på i dette prosjektet. Det er trolig at kommunedelplanene inneholder retningslinjer og bestemmelser knyttet til handel, og slik styrer handel knyttet til delområder. Likevel vil en kommunedelplan ikke gi tilsvarende styringsmulighet som i en overordnet kommuneplan. Kommunedelplaner blir som regel utarbeidet som et resultat av at utbyggere eller kommunen ønsker å utvikle et område. En overordnet kommuneplan gir langsiktige føringer for en helhetlig utvikling av handel i kommunen, og vil slik være et bedre styringsverktøy for kommunene enn kommunedelplaner. I vedlegg 3 er tilleggsundersøkelsen nærmere beskrevet.

4.4 De overordnede planene oppleves i hovedsak som styringseffektive

Hovedinntrykket fra samtalene med informanter i kommunene er at politikerne i hovedsak følger opp overordnede planer i politiske beslutninger. Flere kommuner mener at godt arbeid fra administrasjonen og videre oppfølging av politikerne, fører til at konfliktene løses i favør av overordnede planer. Dette gjelder særlig de største kommunene Oslo, Trondheim, Bærum og Drammen, som sier at de faglige vurderingene til etaten står sterkt i beslutningsprosessen. Tilsvarende synspunkter har Skien og Porsgrunn kommuner som også mener at politikerne de siste årene har blitt mer opptatt enn tidligere av å følge føringer i fylkesdelplaner og kommuneplaner.

Grenlandskommunene mener at det har vært en bevisstgjøring blant både politikere og utbyggere om grunnleggende prinsipper i areal- og transportplanleggingen. Dette har ført til at disse prinsippene i større grad enn før blir implementert i utbyggingsplaner.

Drammen er blant de kommunene som i til en viss grad opplever at de greier å styre handelsutviklingen. Dette forklares med at spørsmål om kjøpesenteretableringer og/eller utvidelser har vært reist til debatt i formannskap og bystyre på prinsipielt grunnlag, og har ført til en kommuneplan som oppleves som klar og tydelig, og at den stort sett følges opp av planetat og politikere. Det nevnes eksempler på at planen har vært utfordret av foreslåtte

handelsutbygginger, både på lokalisering, dimensjonering og typer varer, men hvor planen har vist seg styringsdyktig.

Da Gulskogen kjøpesenter ønsket utvidelse gjorde formannskapet og bystyret i 2002 følgende prinsipielle vedtak: "Utviklingen av Gulskogen bydelssenter skal ikke gå på bekostning av en vitalisering av Drammen sentrum. Gulskogen bydelssenter vurderes derfor ikke som et avlastningssenter for Drammen sentrum. Gulskogen bydelssenter er lokalsenter og bruksareal til detaljhandelen skal ikke øke utover dagens nivå. Unntak for kapitalvarer som møbler, interiør-, hvite- og brunevarer anbefales. Det anbefales at handel med plasskrevende varer kan lokaliseres til bydelssenteret samt at bruksareal til offentlig og privat tjenesteyting kan økes. Omfanget av økningene må avklares i utredningsarbeid, jf. "Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder" ("Kjøpesenterstoppen")." Denne prinsipp-saken har dannet grunnlag for Drammens videre behandling av kjøpesenteretableringer både i kommuneplan og reguleringsplaner. Gulskogen kjøpesenter hadde allerede detaljhandelsarealer langt utover det et lokalsenter har behov for, slik at sentret i dag fungerer i konkurranse med bysentrum.

Forslag om utvidelsen av et annet kjøpesenter nådde ikke fram. Utbygger fremmet forslag om å utvide CC på Brakerøya, men fikk tilbakemelding om at de ligger utenfor definerte senterområder hvor kjøpesentra kan etableres og/eller utvides, og dermed ikke kunne få tillatelse til dette. En annen utbygger ville bygge kjøpesenter ved travbanen - i et område som ligger utenfor definerte senterområder. Spørsmålet om etableringen ble fremmet til formannskapet på prinsipielt grunnlag i 2008 og formannskapet og bystyret fattet vedtak om at utbygger kunne få etablere handel av strøksbetjenende karakter.

I tillegg til en god kommuneplan og at kjøpesenteretableringer fremmes til politisk behandling på prinsipielt grunnlag, forklares styringsevnen i Drammen også med at man har kompetanse og stabilitet både administrativt og politisk til både å fremme sakene og diskutere/behandle dem slik at konsekvensene i forhold kommunens egne målsettinger blir tydelige.

Drammens historie er også en del av forklaringen på styringsevnen. Den snuoperasjonen Drammen har vært gjennom, fra trafikkskadet by med gjennomgangstrafikk i bygatene til en by man er stolt av, er tuftet på en langvarig tverrpolitisk vilje til å holde fast ved fastsatte og omforente strategier (gjennomgangstrafikk ut av bysentrum, vitalisering av bysentrum, satsing på byaksen og elvebreddene m.m.). Man har sett at det nytter. Man har også sett at tidligere feil har hatt uønskede konsekvenser, som da etableringen av Maxisenteret førte til en sterk nedgang i handelen i Strømsø sentrum.

I Oslo er man også fornøyd med hvordan de greier å styre handelsutviklingen, og forklarer dette med at politikken på dette området er forankret i en bindende og logisk kommunedelplan som har fokus på det som er strategisk viktig. Den er lett å forstå og lett å argumentere med. I tillegg er den dynamisk, ved at datagrunnlaget stadig oppdateres og ved at det kan utvikles sentre i andre områder enn dem som er tegnet inn på plankartet dersom disse oppfyller visse, definerte kriterier. Det legges også vekt på at planen er kjent for både utbyggere, reguleringsplanleggere og politikere. En annen viktig forklaring er at byutviklingsavdelingen har spesialkompetanse på dette feltet, og at de bidrar i reguleringsplanarbeidet dersom det er nødvendig.

I Tromsø oppfatter man at mangler ved kommuneplanen og fylkesdelplanen er en forklaring på at de ikke greier å styre handelsutviklingen slik de ønsker. Først og fremst dreier dette seg om at det ikke er satt noen maksimumsgrense for hvor mye handel som kan etableres i avlastningssentrene, samt uklarheter med tanke på hvilke vareslag man skal tillate bygging av utsalgssteder for i de forskjellige sentrene. De forsøker å gripe tak i disse utfordringene i det pågående kommuneplanarbeidet.

I Stavanger ser de at kommunene i nærområdet konkurrerer når det gjelder handelsutvikling, og at det er fare for en overetablering. De foreslår å innføre et nytt begrep i forhold til etablering av handel, nemlig tålegrenser. De sier at utbyggerne snakker om at det er et stort potensial for handel, men ser selv at det kanskje er viktigere å snakke om hvilke tålegrenser som finnes i forhold til befolkningen, miljø, osv. De ser et behov for mer kunnskap om eksisterende handelsvirksomhet og kunnskap om hvordan konkurransen mellom kommunene fungerer, slik at de kan skjerme Stavanger sentrum fra konkurransen fra bydelssentrene. Dette kan sees som et behov for mer overordnet og strategisk planlegging av handelsutvikling.

Kristiansand påpeker at kommuneplanen ikke har hatt arealgrenser for handelsetableringer og at det må gjøres en rekke analyser på reguleringsplannivå som ideelt sett skulle vært diskutert og analysert på et mer overordnet og strategisk nivå. I reguleringsplanarbeidet er det så mye som skal vurderes, og det er utbygger som gjør de fleste utredningene og analysene. De kommenterer at dersom man var strammere på oversiktsnivå, hadde det vært enklere å styre i riktig retning på reguleringsplannivå.

Noen skjær i sjøen

Når spørsmålet om de overordnede planenes styringsevne besvares i hovedsak positivt av kommunene, finnes det imidlertid hos nesten alle et ”men” - med eksempler der politikernes vedtak avviker fra fagenhetens anbefaling. Tromsø, Bergen, Stavanger og Sandnes kommune sier at politikerne i enkeltsaker har åpnet for større etableringer og utvidelser enn overordnet plan tilsier. I Trondheim ser man at det kanskje er gitt rom for vel store volumer i avlastningssentre, og at dette kanskje bør strammes inn i neste revisjon av kommuneplanen for å bedre måloppnåelsen med tanke på styrking av sentrum og bydelssentrene. Det samme sier Kristiansand. I Tromsø opplever man at manglende definisjon av maksimalvolumer i avlastningssentrene og opplevd uklare bestemmelser og retningslinjer med tanke på hvilke typer varer som skal tillates etablert i disse sentrene⁴, bidrar til at sentrum utarmes, selv om man i hovedsak bygger i henhold til overordnet plan. Flere av kommunene peker altså på at overordnet plan bør endres – strammes inn, gjøres mer konkret - om målsettingene i overordnet plan skal nås.

Både Oslo og Bærum har saker til politisk behandling som er i strid med plan, og hvor administrasjonen er spent på avgjørelsen. I Oslo gjelder dette en utbygger som vil bygge kultur- og idrettsbygg i forbindelse med en kjøpesenteretablering

⁴ I ”Tematiske bestemmelser og retningslinjer” sies det under retningslinjer at ”Det er fortrinnsvis store handelskonsepter, også kalt big box eller hypermarked, som skal etableres i avlastningssentrene”.

dersom de får tillatelse til å bygge større volumer enn det kommuneplanen tilsier. I Bærum har man en sak hvor en butikk-kjede ønsker å lokalisere seg i et næringsområde. I Bergen vedtok politikerne reguleringsplaner for IKEA og Bauhaus i strid med planetatens anbefalinger og kommuneplanens arealdel. Og Miljøverndepartementet (MD) lot IKEA-saken senere slippe igjennom – til tross for innsigelse fra Fylkesmannen - se MDs hjemmeside.

Porsgrunn, Sarpsborg og Bergen peker på utfordringer knyttet til bransjeglidning, stormarkeder, møbelkjeder, og andre arealkrevende varer eller handelskonsepter. Bergen mener man at det de siste årene er strammet inn praksis gjennom retningslinjene i kommuneplanens arealdel gjennom en egen dispensasjonsveileder.

Sarpsborg viser til at fylkesmannen har hatt en annen forståelse av hensikten med RPB enn kommunen og fylkeskommunen. Fylkesmannen ville tidligere ikke godta at møbelbutikker skulle kunne etableres i kommunens avlastningsområde for handel, men har nå gått med på at dette innebærer en transportreduserende utbygging. Regulering av OBS - Stopp på Tunejordet innebærer også at man har nådd et tak for omfanget av detaljhandel der.

Skien opplever at deres overordnede styring av handelsutvikling fungerer bra. Vår informant i kommunen hevder at kommunen synes å ha større problemer med å styre statlige instansers lokaliseringer, enn kommunen har med private handelsetablerere.

Fra Drammen trekkes det frem eksempler på kompromisser der store dagligvarekjeder har fått etablere seg utenfor senterstrukturen (LIDL og Ica Maxi). Disse er regulert til dagligvarehandel for å hindre annen detaljhandel. Andre etableringer har sluppet igjennom som areal- og plasskrevende handel, og så har det vist seg i ettertid at vareutvalget er mer detaljhandelsorientert. Andre etablerer seg med detaljhandel i områder for areal- eller plasskrevende varer uten å søke bruksendring. Slike ulovligheter har kommunen ikke fulgt opp.

Bakgrunnen for at politikerne velger å fravike plan, ser i hovedsak ut til å være at næringsvirksomhet har høy prioritet hos politikerne, og at det foregår lobbyvirksomhet der politikerne har direkte kontakt med utbyggerne. I tillegg har politikerne vanskelig for å si nei til argumenter om nye arbeidsplasser og næringsutvikling i kommunen. I Tromsø sier vår informant at politikerne har vanskelig for å si nei, også når konsekvensutredningene og andre typer analyser viser at etableringene har negative konsekvenser og ikke er i tråd med overordnede målsettinger.

Utbyggerne utfordrer

De fleste kommunene oppfatter at utbyggerne utfordrer de føringer som de overordnede planene gir for etablering av handel. Utbyggerne prøver ved bruk av analyser og utredninger å argumentere for mer volum og/eller annen lokalisering enn fylkesdelplan eller kommuneplan tilsier. Argumentasjonen som benyttes er blant annet framtidig behov for mer handel, styrking av regionens rolle, sikring av arbeidsplasser i kommunen, m.m. Noen kommuner mener at utbyggerne har stor innflytelse på politikerne, og at det foregår mye lobbyvirksomhet og direkte kontakt mellom utbyggere og politikere.

Gjennomgående mener kommunene at fagetatene i hovedsak er flinke til å tydeliggjøre for utbyggerne hvilke føringer de overordnede planene gir. Eksempelvis innleder Skien kommune alle reguleringsplanprosesser med et oppstartsmøte (forhåndskonferanse) der utbyggere blir orientert om hvilke føringer som gjelder for områdene de ønsker å utvikle. Ifølge kommunen, fungerer forhåndskonferanser svært bra, og Skien anser at kommunen, blant annet av denne grunn, sjelden har konfliktsaker vedrørende etablering av handel.

Flere av kommunene sier at det er et godt samarbeid mellom kommuneplanavdelingen og byggesak, noe som fører til at overordnede planer blir implementert i utbyggingsplanene. De største kommunene viser til samarbeid også med andre fageter som Samferdsel, samt fylkeskommune og Statens vegvesen. Flere kommuner ser likevel et forbedringspotensial i å følge opp utbyggere med spesifikke krav til utbyggingsplanene, samt at de i større grad bør følge opp dispensasjonspraksisen. Bergen har i den sammenheng utarbeidet en egen dispensasjonsveileder.

Flere av kommunene sier at de største konfliktene er knyttet til at utbyggere utfordrer overordnede planer når det gjelder volum på etablering samt lokalisering. Stavanger kommune sier at de opplever et stadig press fra utbyggere om mer areal og utvidede rammer, og at politikerne i flere tilfeller åpner for utvidelser eller etableringer som fraviker fagetatens anbefalinger. Både Stavanger og Sandnes har flere pågående konflikter knyttet til utvidelse av Forusområdet og Kvadrat.

Ett eksempel er Steen og Strøm og Storebrand som fremmet et planforslag på Forus som, ifølge saksdokumentet, bryter med gjeldende føringer i fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren - ved at detaljvarehandelen i Kvadratområdet økes. I saksdokumentet argumenteres det likevel med at foreliggende handelsanalyse viser at utvidelse av Kvadrat ikke vil svekke Sandnes eller Stavanger sentrum, og at Kvadrat på sikt vil minske sin andel av regionens omsetning om området ikke videreutvikles. Kvadrat oppfattes som et nødvendig supplement til de to bysentrene for å kunne takle framtidens utfordringer. Konsekvensutredningen som er utført av utbyggerne, viser få særlig negative følger av planen. Planen er derfor godkjent av utvalg for byutvikling til tross for at planen bryter med fylkesdelplanen (forslaget må fremmes til ny 1. gangs behandling etter at revidert fylkesdelplan for byutvikling på Jæren er vedtatt).

Ifølge fagetaten i Sandnes er arbeidet konsulentene har gjort med denne konsekvensutredningen så overbevisende at politikerne godtar planforslaget. Kommunen opplever at de selv ikke har ressurser til å utarbeide analyser som kan konkurrere med konsulenten, og dermed ikke klarer å overtale politikerne.

Et eksempel på en kommune som gjør sine egne analyser dersom det er nødvendig er hentet fra Drammen. Utbygger ønsket å omdisponere deler av travbaneområdet til kjøpesenter og argumenterte for at etableringen ville demme opp for eksisterende handelslekkasje fra Drammen til Nedre Eiker, at den ikke ville medføre nyskapt trafikk og at det var mangel på handelsarealer til areal- og plasskrevende varer i området. Her utarbeidet kommunen egne analyser forut for at saken ble fremmet til prinsipiell diskusjon i formannskap og bystyre. Det ble vist at bydelen allerede hadde tilstrekkelig arealer til detaljhandel (allerede etablert eller planavklart i bydelssentraene). Det ble redegjort for at konsekvensene av forslaget ville være enten å øke detaljhandelen i bydelen utover

bydelens kjøpekraft eller at de eksisterende senterområdene ble forutsatt nedbygd og erstattet av et nytt bydelssenter på travbaneområdet. Videre ble det påvist at det var et stort potensial i kommuneplanen til areal- og plasskrevende handel i bydelen. Dessuten ble det påpekt at etableringen ikke ville være i tråd med kommunens satsing på bærekraftig utvikling gjennom de nasjonale programmene Framtidens byer og Buskerudbyen. Politikerne fattet vedtak som i stor grad samsvarte med administrasjonens innstilling, bl.a. fikk utbygger anledning til å etablere strøksbetjenende detaljhandel, mens areal- og plasskrevende handel skulle vurderes ved rullering av kommuneplanen. Utbygger har nå kontakt med politisk og administrativ ledelse og ønsker fortsatt å etablere et kjøpesenter som opprinnelig planlagt.

Grenlandskommunene sier, som nevnt tidligere, at de opplever færre konflikter de siste årene på grunn av større bevisstgjøring fra både politikere og utbyggere når det gjelder areal- og transportprinsipper i overordnede planer. Skien kommune sier at kommunen derimot har større problemer knyttet til lokalisering av statlige instanser enn lokalisering av handel. Både Skatt sør og politistasjonen har etablert seg utenfor sentrum, noe som ikke er i tråd med overordnede føringer. Denne etableringen har også gitt grunnlag for at utbyggere og annen virksomhet ønsker å etablere seg i samme område.

4.5 Analyser og utredninger som ligger til grunn for overordnede planer

Flere kommuner nevner utredningsarbeid gjennomført i forbindelse med utarbeiding av fylkesdelplan for handel når vi spør etter overordnede analyser og utredninger som ligger til grunn for kommuneplan eller annen overordnet plan for handelsutvikling.

En studie av innholdsfortegnelsene i fylkesdelplanene viser at disse inneholder utredninger og analyser i forskjellig grad. Noen fylkesdelplaner inneholder nesten ingenting som kan defineres som utredninger eller analyser, mens andre har grundige utredninger av sentrale temaer. Sentralt i utredninger i fylkesdelplanene er gjerne befolkningsutvikling, utvikling av befolkningens handlevaner, utvikling av handelen i kjøpesentre og sentrumsområder, dekningsgrad for handel i forskjellige deler av fylket og hva som er tjenlig senterstruktur.

Noen kommuner nevner utredninger og analyser de har vært med på å utarbeide i forbindelse med fylkesdelplanarbeidet. Skien og Porsgrunn har blant annet deltatt i arbeidet med en bybåndanalyse, og har sammen utarbeidet en felles rapport om næring og areal i Porsgrunn og Skien. I Stavanger har det pågått et regionalt areal- og transportplanarbeid i forbindelse med bybaneutviklingen, hvor handel inngår som tema. Bærum har blant annet utarbeidet et temanotat om næring med beskrivelse av knutepunkter, tettstedsutvikling og fortetting. Oslo kommune har blant annet gjennomført en egen knutepunktsutredning.

Kommunene har utarbeidet forskjellige typer utredninger og analyser i forbindelse med sitt kommuneplanarbeid. Dette gjelder utredninger der handel inngår som del av areal- og transportutviklingsdiskusjonene generelt, utredninger av enkelte temaer, som arealkrevende varer eller lokalsenterstruktur og lokalsenterutvikling. Ellers har noen utredninger i forbindelse med planlegging av større områder, som

sentrum, større avlastningssentre eller områder for byutvikling. Utredninger og analyser er i hovedsak gjennomført som ”planfaglige utredninger”. Dette er ofte resonnerende og analytiske diskusjoner av målsettinger, nåsituasjon, utviklingstrekk, konsekvenser av utviklingstrekk og valg av mulige strategier for måloppnåelse, hvor delutredninger og analyser inngår i diskusjonen.

Kun Oslo har en overordnet analyse som fokuserer skarpt mot utvikling av handelen. Denne ligger delvis i selve kommunedelplanen og delvis i bakgrunns materialet til denne. Analysen som ligger til grunn for overordnet plan, sies i Oslo å være en planfaglig utredning. Med bakgrunn i målsettinger om at kun sentrum skal være et regionalt handelssenter, og planteoretisk kunnskap om i hovedsak sammenhenger mellom areal- og transportutvikling, fastlegges at det skal gjøres noen kvantitative overslag som i hovedsak gjelder dimensjonering av størrelsen på handlesentrene. Analysen er organisert under følgende hovedoverskrifter i bakgrunns materialet: Bakgrunn for arbeidet, Sentrumsavgrensning, Utvikling av detaljhandelen i områder og bydeler, Senterstruktur, Transport og tilgjengelighet, Handle/servicereiser i Oslo, Handlemønstre – hvordan handler vi? og til slutt Butikkhandelen i Oslo sentrum i et regionalt perspektiv.

Et tydelig trekk i analysene og utredningene som nevnes som del av kommuneplanarbeidet, er at disse forholder seg til planleggingens behov. Analysene og utredningene dreier seg i all hovedsak om beskrivelser av dagens situasjon og utviklingstrekk og vurderinger av konsekvenser av forskjellige strategier eller scenarier i forhold til viktige målsettinger (styrke sentrum, fungerende lokalsentre, transport, lokal trafikkbelastning).

Når det gjelder lokalisering av forskjellige typer sentre, har flere kommuner gjennomført registreringer av eksisterende sentre etter gitte kriterier. Det er særlig lokalsentrene og bydelssentrene som krever slik registrering, og de større byene som har behov for dette. Ut fra dette har man definert sin senterstruktur. Senterstrukturen defineres altså hovedsakelig som eksisterende senterstruktur. Noen har også definert lokalisering av mulige fremtidige sentre ut fra en vurdering av senterstruktur. Både manuelle registreringer og enkle GIS-analyser nevnes som verktøy ved slike registreringer og analyser, men ikke mer avanserte modellbaserte analyser.

Befolkningsfremskriving, utvikling av handlevaner og konkurransesituasjonen mellom ulike sentre beskrives gjerne med utgangspunkt i fylkesdelplanen. Denne fokuserer imidlertid på sentre i øvre del av hierarkiet. Flere kommuner sier i intervjuene at de nå trenger å se grundigere på bydelssentrene og lokalsentrenes konkurransesituasjon.

Konsekvenser av forskjellige strategier for handelsutvikling, i stor grad utvikling av avlastningssentrene, er viktige temaer i utredninger og analyser som ligger til grunn for overordnet plan. I Trondheim er det gjort flere analyser av konsekvenser av utvikling av de to avlastningssentrene, Tiller og Lade/Leangen, i forbindelse med kommuneplanarbeidet. I Kristiansand er det i flere omganger gjort analyser av utvikling av Sørlandsparken. Slike analyser, som i hovedsak fokuserer på konsekvenser for handelen i resten av senterstrukturen og for transport og trafikk, er viktige innspill til og underlagsmateriale for kommuneplanarbeidet.

Utvikling av lokalsentre og sentrum er også temaer i utredninger og analyser som ligger til grunn for kommuneplanene. Mange har egne kommunedelplaner for sentrumsutvikling, og flere nevner temanotater og lignende for utvikling av lokalsentrene.

Vi fant at ingen av kommunene bruker kvantitative datamodeller som verktøy for å analysere hvordan den totale senterstrukturen bør utvikles i deres kommune, altså hvor mye handelsarealer som bør tillates bygget i de forskjellige sentrene i senterhierarkiene. I Trondheim ønsker en å se om datamodellen som brukes der, kan benyttes for å vurdere den totale senterstrukturen, hvor også lokalsentrene inkluderes. Skien kommenterte at selv om de er fornøyd med hvordan dette gjøres hos dem i dag, kunne det vært interessant å gjøre modellbaserte analyser som ser på konsekvenser av enkeltetableringer for hele byområdet, slik Trondheim gjør. Ut over dette var det ingen som uttrykte behov for databaserte analysemodeller som verktøy for vurdering av hvordan den totale senterstrukturen bør utvikles i deres kommune. De fleste beskriver sin fremgangsmåte mer som resonnerende og analytiske diskusjoner av dagens situasjon, problemstillinger, målsettinger, mulige strategier og valgte løsninger. Disse er ofte underbygget med kvantitative og kvalitative data og delanalyser for å vurdere konsekvensene av visse valg eller strategier.

I en del kommuner beregnes total kjøpekraft i en gitt fremtid, hvorpå dette sammenlignes med eksisterende handelskapasitet og man kommer frem til ”behov for fremtidige, nye handelsvolumer”. Dette spilles inn i planprosessene for overordnet plan.

Temaer som får for mye eller for lite oppmerksomhet i utredningene

På spørsmål om hvorvidt det er noen temaer som får for mye eller for lite oppmerksomhet i utredningene, trekker flere frem at handelsvolumer er for lite og for dårlig behandlet, det har vært mer fokus på lokalisering.

Et par kommuner nevner også at det er viktig å ta stilling til effekter av handelsetableringer også i et nært tidsperspektiv, ikke bare i 30-årsperspektiv. Ubalanse, selv i korte perioder, kan ha store og vanskelige opprettelige konsekvenser for eksempel for sentrum.

Et par kommuner, blant annet Sandnes, nevnte at handel kanskje i for stor grad har vært sett integrert i arealutviklingen generelt, og at handel i større grad bør analyseres som eget tema med sine egne spesifikke problemstillinger.

Problemstillinger knyttet til bransjegliding, arealkrevende varer og ulike handelskonsepter oppleves uavklart for mange, og nevnes som noe som bør få større oppmerksomhet i overordnede utredninger og analyser. Nesten alle kommunene sier at plasskrevende og arealkrevende varer og handelskonsepter er vanskelig å håndtere. Dette skyldes i hovedsak at det er vanskelig å plassere utbygginger for forskjellige varetyper i de forskjellige kategoriene, at det er vanskelig å følge opp og håndtere at det som selges i et gitt bygg etter utbygging, faktisk er det som ble tillatt gjennom reguleringsplanen, og at handelen utvikler seg i retning av at mange butikker selger både plasskrevende og arealkrevende varer og detaljvarer. For eksempel selger elektrobutikker både kjøleskap og CDer, mens såkalte hypermarkeder kan selge ”alt”.

Det varierer hvordan handel med plasskrevende varer, arealkrevende varer og arealkrevende handelskonsepter defineres og hvordan lokalisering og dimensjonering av dem styres. I Oslo defineres plasskrevende varer - i henhold til tidligere rikspolitiske bestemmelser - som motorkjøretøy, landbruksmaskiner, planteskole/hagesenter, trelast og andre større byggevarer. Lokalisering av utsalgssteder for slike varer behandles fra sak til sak. Andre varer, som av en del andre kommuner defineres som plasskrevende, må finne sin plass i de definerte sentrene. Dette fungerer bra ifølge vårt intervjuobjekt, både i planleggingen og hva gjelder det resulterende handelstilbudet.

I andre kommuner, som Drammen, har man definert tre kategorier varer. I tillegg til detaljvarer og plasskrevende varer, er hvitevarer, brunevarer og interiørvarer definert som *arealkrevende varer*. Handel med slike varer er lokalisert til to gitte områder, mens plasskrevende varer kan lokaliseres til senterområder, områder for bybebyggelse og næringsområder. Også kommuner som Trondheim, Stavanger, Fredrikstad og Sarpsborg har definert visse områder hvor handel for plasskrevende varer og arealkrevende handelskonsepter kan etableres. I Bergen og Porsgrunn skal forretninger for arealkrevende varer lokaliseres i de definerte senterområdene sammen med detaljvarehandelen. Blant annet Drammen nevner et eksempel på at man ved utviding av et kjøpesenter har bestemt i reguleringsplanen at arealer for detaljhandel skal holdes på dagens nivå, og at de nye arealene som tillates bygget, kun kan brukes til arealkrevende varer og konsepter. Dette ble også tatt opp i Sarpsborg i forbindelse med rullering av kommuneplanen. Man har sagt nei til utvidelse av et eksisterende kjøpesenter og satt et tak for tillatt utbygging ved et annet blant annet for å styrke sentrums funksjon som handelsområde. I Bærum sier kommuneplanen at handel med plasskrevende varer (samme definisjon som Oslo) skal lokaliseres langs hovedveger.

Ingen av kommunene har oppgitt at de har definert maksimalvolumer for utbyggingsområder for plasskrevende eller arealkrevende varer. Blant annet Drammen og Tromsø sier at det i realiteten er den lokale trafikkbelastningen fra slike områder, og Statens Vegvesens vurdering av hvorvidt nyetablering fører til overbelastning av det lokale veinettet, som er dimensjonerende for volumene.

Bergen har en egen utredning som omhandler arealkrevende handel. Det ble i 2006 utført en grundig handelsanalyse som tok opp spørsmålet om lokalisering av og arealbehov for arealkrevende detaljhandel (Nielsen, Kvarud og Myklebust 2006). Analysen konkluderte med at det ville bli en betydelig vekst i de arealkrevende bransjene frem mot 2025 og anbefalte nøkternt at det ble satt av tomter på til sammen 700 da til formålet. Kommunen skulle eventuelt bruke dette som grunnlag for retningslinjer i kommuneplanens arealdel, men fant at det var urealistisk å tilrettelegge for slike arealer. Ifølge kommuneplanen må varehusene tilpasse seg den eksisterende senterstrukturen og arbeide for å finne løsninger innenfor bydelssentrene mv. (Kommuneplanens arealdel 2006-2017 (2025)). Retningslinjenes § 18 gir klare føringer for ny etablering av handel.

Flere av kommunene sier at de har store utfordringer knyttet til bransjeglidning, og nye konsepter og begreper som eksempelvis storhandel. Kommunene viser til at dagens overordnede planer ikke er klare nok, og gir rom for tolkninger. Flere av kommunene ønsker seg derfor en revisjon av disse. Stavanger viser til at en revisjon av fylkesdelplanen vil kunne gi muligheter for å styre klarere, ved at planen avklarer nærmere krav for handelslokalisering. I dagens fylkesdelplan

skilles det ikke mellom utvikling av boliger og handel, dette ses under ett som byutvikling.

Hvilken innflytelse har analysene og utredningene på overordnet plan?

Når vi spør våre informanter hvordan analysene brukes i overordnet planlegging og hvor viktige de er, understrekes det at analysene er en del av planleggingen og dermed påvirker hva som blir planen. I svarene på dette spørsmålet ser vi også at mange i liten grad skiller mellom underliggende analyser og utredninger og resulterende plan. Få informanter har imidlertid svart på dette spørsmålet.

I Trondheim mener man at analysene har vært viktige som innspill til kommuneplanen, spesielt i forhold til dimensjonering av handel. De bidrar til å belyse om foreslått eller planlagt handelsutvikling gir negative konsekvenser for Midtbyen og for trafikktvikling. I Oslo sies det at bestemmelser og retningslinjer i kommunedelplanen får ekstra tyngde ved at det finnes en forklarende utredning i bunn. I Skien nevnes det spesifikt at analysene de gjør, gir grunnlag for definering av senterstrukturen. De mener at planen gir godt grunnlag for å vurdere lokalisering av handel.

Noen kommuner sier at det ikke er gjort noen definert overordnet analyse eller utredning som kan sies å ligge til grunn for kommuneplanens bestemmelser og retningslinjer for handel. Enkelte kommuner, som Drammen, anser dette som uproblematisk. Kommuneplanen bygger på målsettinger om hvordan man vil ha det, og strategiene, bestemmelsene og retningslinjene følger av dette. Hovedføringen er å styre utviklingen slik at sentrum og bydelssentrene styrkes. Som følge av dette, er det ikke ønskelig med etablering av mer handel utenfor disse områdene. Det kreves ikke større analyser for å komme frem til eller begrunne dette.

I andre kommuner, som Tromsø, oppleves mangelen på en underliggende utredning som problematisk. Der savner man en god, overordnet utredning eller analyse, som viser utviklingstrekk, konsekvenser av dagens utvikling og alternative strategier, og som bidrar til å avklare skillet mellom forskjellige vareslag, etc. Dette ville økt muligheten for at man skjønte at noe må gjøres om målsettinger som å styrke sentrum skal nås, og hva som må gjøres. Tromsø forsøker å ta grep om dette i pågående kommuneplanarbeid. I Fredrikstad og Sarpsborg skulle man gjerne hatt grunnleggende analyser til bruk i saksbehandling og beslutningsprosess. I Sarpsborgs fireårige handlingsplan (med økonomiplan) er det tatt høyde for at det skal utføres en handelsanalyse der man vil klarlegge behov for arealer til plasskrevende varegrupper og hva som er en god lokalisering ut fra et transportmessig synspunkt. Utgangspunktet er fortsatt et mål om å styrke sentrum som handelsområde. En slik utredning forutsettes å ha et regionalt perspektiv (dvs gjøres i samarbeid med Fredrikstad) og ta utgangspunkt i at de to byene har et felles bolig-, service- og arbeidsmarked.

5 Bruk av handelsanalyser i konkrete utbyggingssaker

En av hovedoppgavene i dette prosjektet har vært å fremskaffe kunnskap om hvordan konkrete utbyggingsplaner for handel håndteres, hvilke handelsanalyser som gjennomføres og hvor beslutningsrelevante disse er. I intervjuene spurt vi om hvilke analyser og utredninger som gjøres av utbyggerne i forbindelse med utbyggingsplaner i kommunene, hvordan analysene brukes i plan- og beslutningsprosessen og hvor beslutningsrelevant kunnskap man får fra disse analysene. Vi ba også om at intervjuobjektene kommenterte positive og negative sider ved handelsanalyser de har kjennskap til. Kommunenes svar på disse spørsmålene beskrives og drøftes i dette delkapittelet.

I tillegg til intervjuobjektene uttalelser, bygger beskrivelsene og drøftingene her også på dokumentstudier. Vi har sett grundigere på tre forskjellige typer handelsanalyser, utarbeidet i forbindelse med konkrete utbyggingssaker i Trondheim, Kristiansand og Oslo. Vi har også studert retningslinjer og bestemmelser i fylkesdelplaner, kommuneplaner og kommunedelplan (Oslo) for å kunne diskutere sammenhenger mellom slike bestemmelser og retningslinjer og innholdet i handelsanalysene som utarbeides ved utbygging i de forskjellige kommunene.

Flere av dem vi intervjuet har ikke kommentert bruk av handelsanalyser ved handelsutbygging i sin kommune i særlig detalj eller i det hele tatt, av forskjellige grunner. Noen jobber i kommuner der slike analyser vanligvis ikke brukes, noen jobber ikke med utbyggingssaker og noen er ikke spesielt opptatt av eller har god kunnskap om dette temaet av andre grunner. I beskrivelsene og drøftingene under er det naturlig nok dem som har uttalt seg mye om handelsanalyser som vies mest plass.

5.1 Utredninger i forbindelse med handelsutbygginger

I intervjuene spurte vi hvilke analyser utbygger kreves for eller forventes å gjennomføre i forbindelse med utbyggingsplaner for handel. Utredninger om trafikale forhold ble nevnt av alle vi intervjuet, og alle unntatt Fredrikstad nevnte utredninger av hvordan den nye handelsetableringen påvirker handelsutviklingen andre steder i kommunen, spesielt i sentrum. Det er også dette siste som er hovedtema i de analysene vi i det videre omtaler som *handelsanalyser*. Flere kommuner nevnte også temaer som estetikk, utforming av bygningene, forhold til gaterom osv. som viktige utredningstema.

Det er utbyggernes konsulenter som utarbeider analysene i forbindelse med planprosesser på reguleringsplannivå. Mange kommuner utarbeider selvsagt kommunedelplaner for sentrum eller for områder der de ønsker å regulere

handelsutviklingen eller legge til rette for handel, men også i slike områder må utbyggerne utarbeide reguleringsplaner og eventuelt konsekvensutredninger.

Det er kun Drammen og Oslo som opplyser at de har gjennomført egne kartlegginger og/eller analyser i forbindelse med konkrete reguleringsplanprosesser for handelsutbygging. Planetaten i Oslo kommune gjennomførte en egen analyse for dimensjonering av Økern senter, og fremmet alternativt reguleringsforslag i planprosessen (reguleringssaken avventer nå politisk vedtak). I Oslo gjør plan- og bygningsetaten ofte egne analyser i forbindelse med at det fremmes reguleringsplan for handel, for å vurdere om det foreslåtte volumet er rimelig i forhold til bestemmelsene i kommunedelplanen. I Drammen valgte planetaten å gjennomføre egne kartlegginger og analyser for å vurdere utbyggers grunnlag for lokalisering og dimensjonering av et foreslått nytt kjøpesenter.

Ut fra kommunenes beskrivelser av egen praksis, er det stor variasjon i hvilke utredningskrav som stilles til utbyggere ved handelsutbygginger. Noen av kommunene viser til standardmaler for utarbeidelse av reguleringsplaner generelt, og har ingen spesielle utredningskrav forbundet med handelsutbygging. Andre kommuner viser til målsettinger i kommuneplanen og sier at utbygger må vise at utbyggingen bidrar til måloppnåelse, selv om det er stor variasjon i hvor klare og bevisste kommunene er i forhold til dette. Noen sier at det ikke settes krav til hva utredningene skal inneholde, de "tar det de får", mens for eksempel Oslo har klare utredningskrav i retningslinjene i sin kommunedelplan for handel. Flere kommuner nevner at de venter på ny veileder og retningslinjer fra Miljøverndepartementet i forbindelse med ny rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre.

Det er kun Oslo, Trondheim, Bærum, Kristiansand og Drammen som sier at de *vanligvis* krever handelsanalyser ved utbyggingsplaner for handel, og dette gjelder hovedsakelig handelsutbygging utenfor sentrum (og strøgsgater i indre by i Oslo). Det ser ut til at mange kommuner krever handelsanalyser kun ved konfliktsaker og ved etablering som ikke er i tråd med overordnet plan.

5.2 Kommunenes bruk av handelsanalyser i planprosesser

Med utgangspunkt i beskrivelsene fra dem vi intervjuet om hvordan kommunene håndterer utbyggingssaker for handel, og hvordan de ser på og bruker handelsanalyser i slike sammenhenger, skiller vi mellom tre måter å forholde seg til dette på.

Noen kommuner anser at de har definert sine målsettinger og strategier om lokalisering og dimensjonering av handel i overordnet plan, og ber utbyggerne demonstrere at de forholder seg til rammene i disse gjennom handelsanalyser. Dette gjelder blant annet Oslo, Drammen og Trondheim (ved utbygging i lokalsentre). Slike analyser konkluderer blant annet med hvor store volumer som kan bygges.

Andre kommuner lar i større grad utbygger definere sitt prosjekt for så å gjennomføre handelsanalyser for å utrede hvilke konsekvenser prosjektet kan ha i forhold til kommunens målsettinger om blant annet sentrumsutvikling og trafikal utvikling. Dette gjelder blant annet Kristiansand, Trondheim (ved utbygging i

avlastningssentrene) og Bærum. Slike analyser konkluderer gjerne med hvilke positive og negative konsekvenser en foreslått utbygging vil få. Det er relativt store variasjoner mellom kommunene, eller mellom dem vi intervjuer, i hvor bevisst forhold de har til hvordan disse analysene gjennomføres og hvordan de brukes.

Flere av dem vi intervjuet uttalte at de ikke bruker slike analyser i sin kommune i særlig grad, eller at de ikke kjenner til slike analyser og hvordan de brukes i deres kommune.

Handelsanalyser for å dokumentere at dimensjonering av kjøpesentre er i henhold til overordnet plan

De vi intervjuet i kommuner som Oslo og Drammen, refererer til bestemmelser og retningslinjer i overordnet plan når de skal utdype hvordan handelsanalyser brukes i planprosessen og hvilke krav de stiller til handelsanalysene. Sentrene skal dimensjoneres i forhold til at de skal betjene et lokalt marked. I Oslo er dette definert som "i gangavstand". Det er innbyggertall og kjøpekraft i dette lokale markedsomlandet som er dimensjonerende for det nye handelssenterets størrelse (dette gjelder all handel utenom det som er definert som plasskrevende varer i Oslo og areal- og plasskrevende varer i Drammen). Det settes dermed ingen gitt maksimalstørrelse for et fremtidig kjøpesenter. I Drammen har dette vist seg å være en svakhet, og dette vil bli vurdert ved neste rullering av kommuneplanen.

Resultatet av handelsanalysene, slik Oslo forteller om dette, er hvilken maksimalstørrelse som kan tillates for et fremtidig kjøpesenter.

I Oslo sier bestemmelsene til kommunedelplanen at det ikke legges til rette for regionale kjøpesentre utenom Oslo sentrum, og at kjøpesentre større enn 4000 m² kun kan tillates lokalisert i områder som er avmerket på kart eller som oppfyller fire kriterier (lokalisering mindre enn 500 meter frastørre kollektivknutepunkt, område med høy arealutnyttelse/tydelig senterfunksjon, at der er lokalt kundegrunnlag fra boligområder og arbeidsplasser og/eller reisende som er tilpasset senterets størrelse eller funksjon).

I Oslo kommunes "Retningslinjer med utredningskrav for kjøpesentre i ytre by" (det finnes også retningslinjer med utredningskrav for kjøpesentre i sentrum og indre by og for kjøpesentre som forhandler plasskrevende varer) sies det i punkt 1 at "Det må dokumenteres at omfanget av tilbudet står i forhold til udekket eller økende etterspørsel i det lokale markedet, det vil si være tilpasset stedets kundegrunnlag og handelsomland". I punkt 2 står det at "Konsekvensene av tiltaket for eksisterende senterstruktur må utredes", og i punkt 3 at "Dersom tiltaket antas å kunne påvirke handelen i Oslo sentrum, må disse konsekvensene utredes og dokumenteres". Det stilles også krav om utredning av en rekke forhold knyttet til blant annet tilgjengelighet for alle, transport, trafikk, form og estetikk.

I Drammen sier bestemmelsene til kommuneplanen (punkt 2.6) at "Kjøpesentre og forretningsvirksomhet for detaljhandel skal fortrinnsvis lokaliseres til området avsatt til senterområde i bysentrum" og at "Innen øvrige områder avsatt til senterområder (bydelssentra) kan etablering og utvidelse av kjøpesentra bare finne sted når størrelse og funksjon er tilpasset å betjene bydelssentra (lokalt marked)". Det stilles også krav om hvordan bebyggelsen forholder seg til gate- og

kvartalsstruktur, og at det skal dokumenteres at etableringen ikke påfører nærområdet og veinettet uakseptable trafikbelastninger.

I intervju med representant for Trondheim kommune fremkommer det at de også benytter en lignende tenkemåte i vurdering av dimensjonering av handelsutbygginger i lokalsentre, med utgangspunkt i bestemmelser til kommuneplanen. Her sies det (i § 6) at "Unntak gjelder... etablering av lokalsenter (jf. temakart) dersom etableringens størrelse er tilpasset bydelssenterets størrelse, funksjon og handelsomland".

De overordnede planene angir altså at det totale handelstilbudet i en gitt lokalitet skal dimensjoneres i forhold til det lokale markedet.

Både Oslo og Drammen mener de har etablert en metode eller standard for hvordan handelsanalyser skal gjennomføres, og som utbyggerne og deres konsulenter må forholde seg til.

"Oslomodellen"

Oslo beskriver i intervjuet metodikken de forventer blir benyttet i handelsanalyser. Denne er blant annet benyttet i "Plan- og bygningsetatens foreløpige vurderinger" (s 17) i reguleringsaken "Økern senter – Planforslag til offentlig ettersyn. Reguleringsplan med konsekvensutredning⁵".

Bakgrunnskunnskapen for metodikken som benyttes, samt statistikk og erfaringstall som brukes i handelsanalysene (hentet fra en rekke ulike kilder), finnes i hovedsak i kommunedelplanen for handel og bakgrunns materialet til denne (tallmaterialet oppdateres fortløpende).

I kortfattet form innebærer metodikken at kjøpekraften for senteret, forutsatt at det kun skal betjene et lokalt marked, beregnes ut fra hvor mange mennesker som bor i gang- og sykkelavstand fra senteret. Kjøpekraften beregnes med utgangspunkt i:

- Kundegrunnlaget: ved hjelp av gode GIS-kart beregnes det hvor mange som bor i faktisk gangavstand til det fremtidige kjøpesenteret (for Økern senter ble det beregnet antall personer som bor 0 - 1 km og 1-2 km fra senteret)
- Gjennomsnittlig forbruk: hvor mye gjennomsnittspersonen i Oslo handler for totalt
- Fordeling av dette forbruket på sentrum (25 %) og andre sentre (75 %)
- Kunnskap om blant annet nærliggende sentre, arealstruktur og andre stedlige forhold, som benyttes for å gjøre skjønnsmessige vurderinger av hvor stor andel av kjøpekraften sin de som bor i gitte avstander til senteret vil benytte i dette aktuelle, nye senteret

Det forutsettes i beregningen for Økern senter at de som bor mindre enn en kilometer fra senteret benytter hele sin pott til 'andre sentre' her, at de som bor én til to kilometer fra senteret bruker 30 % av denne potten her og at de som bor lengre unna ikke handler her. Ifølge plan- og bygningsetaten, har 85 % av innbyggerne i ytre by ett eller flere kjøpesentre beliggende en kilometer eller nærmere fra boligen. Dette er en av forutsetningene for at de kan beregne kjøpekraft på denne måten.

⁵ Saksnummer 200612026, dokumentnummer 94.

Ved hjelp av erfaringstall for omsetning per m² i kjøpesentre i Oslo (hentet fra Andhøys 'Senterboken'), beregnes maksimalstørrelsen på kjøpesenteret ved et regnestykke hvor antatt totalomsetning divideres med antatt omsetning per m². Det gjøres også fremskrivninger for å vurdere fremtidig behov basert på forutsetninger om en viss areal- og befolkningsutvikling i området. Disse bygger i hovedsak på kunnskap om utviklingsplaner i området.

Med utgangspunkt i beregnet kundetall og erfaringsdata om transportmiddelfordeling på reiser til forskjellige typer sentre, gjøres det også beregninger og vurderinger av fremtidig biltrafikk til og fra senteret og i hvilken grad dette medfører fare for overbelastning på tiliggende veinett.

Plan- og bygningsetatens beregning av maksimalt utbyggingsvolum for Økern senter er presentert i figur 1 nedenfor.

Plan- og bygningsetatens beregning, grunnlag for alternativ 2

Omsetningen pr m² på et middels stort kjøpesenter i Oslo ligger på omkring kr 40.000. Befolkningen i Oslo handler totalt for ca kr.75.000 pr person i året, fordelt på 25 % i sentrum av byen og 75%, dvs. ca kr 55.000 andre steder. Ingen handler absolutt alt de kjøper for disse 55.000 kronene på ett senter, fordi ingen sentre har alle vareslag en person trenger, og de fleste av oss liker variasjon. I Oslo er dessuten tilbudet svært stort og flere sentre og butikker har overlappende kundegrunnlag. Fordi sentertettheten i Oslo er så stor må beregningen av et handelssenters kundeomland eller markedsområde bygges på befolkningens størrelsen (etterspørselen) i lokalområdet. Plan- og bygningsetaten legger også til grunn en gradering av områdene etter nærhet til senteret.

Omsetningen fra kundegrunnlaget og dermed størrelsen på Økern senter kan beregnes på følgende måte: Innen en gangavstand på 1km bor det i dag ca 1.250 personer rundt Økern senter. I en gangavstand på mellom 1 og 2km rundt senteret bor det ca 20.600 personer. Siden Økern skal ha et variert og stort vareutvalg kan vi anta at de 1.250 personene som bor i en avstand på 1km gangavstand rundt senteret benytter alle de 55.000 kronene lokalt og at de 20.600 personene som bor mellom 1 og 2km rundt senteret benytter 30 % av summen på Økern. Den totale omsetning i kroner blir da: $1.250 \times 1,00 \times 55.000 + 20.600 \times 0,30 \times 55.000 = \text{kr } 408.650.000$. Deles denne totalomsetningen på gjennomsnittlig omsetning pr m², dvs kr 40.000, får vi 10.216 m². Det vil si at kundegrunnlaget på Økern i dag tilsier at det er behov for et kjøpesenter på noe over 10.000 m².

Gjøres samme regnestykket for beregnet befolkningsmengder i år 2025, får vi følgende tall basert på fremskrivning som viser at innen en gangavstand på 1km rundt senteret vil det bo ca 4.700 personer, og innen en gangavstand på mellom 1 og 2km vil det bo ca 34.200 personer. På tilsvarende måte blir da regnestykket i kroner: $4.700 \times 1,00 \times 55.000 + 34.200 \times 0,30 \times 55.000 = \text{kr } 822.800.000$ pr år. Deles denne totalomsetningen på omsetning pr m², dvs. kr 40.000, får vi 20.570 m². Det betyr at det i 2025 kan bli behov for et kjøpesenter på noe i overkant av 20.000m².

Benytter man i stedet hele bydel Bjerkens befolkningstall i fremskrivningstallene for 2025 på ca 35.000 personer og regner med at hele bydelen handler 50 % av alt de trenger (utenom sentrumshandelen) på Økern senter, vil det heller ikke være behov for mer enn ca 24.000m². I regnestykkene er det ikke lagt inn at kjøpekraften vil øke fram til 2025. En slik beregning av veksten er høyst usikker. Derimot er det lagt inn en stor befolkningsvekst som lokalt kundegrunnlag 17-18 år frem i tid.

Figur 1: Plan- og bygningsetatens beregning av maksimalvolum for Økern senter (Plan- og bygningsetaten i Oslo, 2009)

Innenfor Union-området i Drammen ønsket utbygger å etablere en stor dagligvarehandel (Ultra). Utbygger måtte vise at det var samsvar mellom kjøpekraften til fremtidige beboere og arbeidstakere innenfor reguleringsplanområdet og størrelsen på den dagligvarebutikken som var ønsket etablert. Bestemmelsen i reguleringsplanen er at det kan etableres strøksbetjenende handel.

Trondheim beskrev også en metodikk eller fremgangsmåte for dimensjonering av lokalsentrene som ligner på tilsvarende fra Oslo og Drammen, og betegnet selv fremgangsmåten som "noe á la Oslomodellen". Sandnes sa også at de vurderer å ta i bruk en tilnærming og metodikk ved vurdering av handelsetableringer i bydelssentre som ut fra beskrivelsen ligner på Oslomodellen.

Handelsanalyser for å vurdere konsekvenser av utbyggers forslag

Andre kommuner, som Kristiansand, Trondheim (for avlastningssentrene) og Bærum, lar i større grad utbygger først definere sitt prosjekt for så å gjennomføre handelsanalyser med vekt på hvilke konsekvenser prosjektet kan ha i forhold til kommunens målsettinger om blant annet sentrumsutvikling og trafikal utvikling. I intervju sier for eksempel Trondheim at handelsanalysene brukes til å vurdere om foreslått eller planlagt handelsutvikling gir negative konsekvenser med tanke på handelsutviklingen i Midtbyen, og for transportmengder og lokale trafikale forhold. I Kristiansand sier man at handelsanalysene brukes til å synliggjøre konsekvenser av planer og alternativer. Resultatet av handelsanalysene er dermed konsekvensene for sentrum og andre sentre, samt for trafikk og transport, av et utbyggingsforslag for et gitt senter med et gitt utbyggingsvolum i en gitt lokalisering.

Grunnen til denne tilnærmingen til bruk av handelsanalyser i planprosessen kan finnes i bestemmelser og retningslinjer i overordnede planer, selv om kommunene selv i liten grad refererer til slike planer når de beskriver handelsanalysene og hvordan de brukes. Kommuneplanen for Kristiansand har ingen bestemmelser eller retningslinjer for dimensjonering av handel, men angir målsettinger og strategier som tidligere beskrevet. I Fylkesdelplanen for Vest-Agder står det (i punkt 5.2) at ved etablering utenfor sentrum av by, kommunesenter eller bydelssenter skal man vurdere mulige konsekvenser for handel og tjenesteyting i eksisterende sentrumsområder og i bydelssentrene, tilgjengelighet med kollektivtrafikk og for gående/syklende, sikkerheten for gående og syklende, samt mulige konsekvenser for transportbehov og transportvolum.

I retningslinjene til kommuneplan for Trondheim (pkt 2.4.10) diskuteres lokalisering av forskjellige typer sentre og fordeling av handel mellom sentrum og avlastningssentre, men dimensjonering av handelssentre er ikke tema. For eksempel angis fordeling av varegrupper på sentrum og avlastningssentre på denne måten: "Spesialiserte forretnings- og servicetilbud som allerede finnes i Midtbyen kan alternativt lokaliseres til øvrige "sentrale bysenter" (avlastningssentrene)". I fylkesdelplanens retningslinjer for lokalisering av handel og tjenester, som heller ikke gir noen dimensjoneringskriterier, sies det i punkt 4.1 at "Etablering som fører til vesentlig endring av styrkeforholdene mellom sentrene, vil ikke bli tillatt".

De overordnede planene angir altså at konsekvenser for handelsutviklingen i sentrum og andre sentre skal vurderes i konkrete utbyggingsplaner for handel.

Selv om for eksempel Kristiansand og Trondheim kan sies å bruke handelsanalyser på samme måte i planprosessen, er metodene som brukes i de eksemplene de har pekt på ulike. Dette skal vi illustrere i det følgende.

"Trondheimsmodellen"

Trondheim har definert to avlastningssentre. For å kunne vurdere handelsmessige konsekvenser for andre sentre ved ny utbygging i de to avlastningssentrene i kommunen, har konsultentselskapet Asplan Viak etablert en datamodell. I publikasjonen "Areal- og transportanalyser for Lade – Leangen. Dokumentasjonsrapport: Handelsmessige konsekvenser og parkering" (Asplan Viak 2004) beskrives forutsetninger og data, samt hvilke formler, som brukes i modellen.

Det tas utgangspunkt i:

- en definert (valgt) tidshorisont
- eksisterende (data fra GAB-registeret) og planlagte handelsarealer i det gitte området
- handelsomsetning (Trondheimsindeksen) og utvikling av denne (egne vurderinger)
- handelsomsetning per m² forretningsareal, og utviklingen av denne (egne vurderinger)
- befolkningsutvikling (basert på SSBs fremskrivninger)
- hvor store andeler av handelsreisene som skjer med utgangspunkt i hhv arbeidssted og bosted (basert på RVU Trondheim 1991)

Trondheim deles inn i åtte soner, og i hver sone er det definert et handelstyngepunkt. I modellen har man lagt inn:

- hvor kjøpekraften finnes
- hvor handelstilbudet finnes (totalomsetning i byen fordelt på handelstyngepunktene i de åtte sonene)
- omsetning i fire varegrupper fordelt på de åtte sonene
- innkjøpsreisenes avstandsfølsomhet⁶

Kjøpekraften fordeles på sonene etter formelen $K = 1xB + 0,4xA$, hvor B er antall bosatte i sonen og A antall ansatte. Dette omregnes slik at man kommer frem til prosentvis fordeling av byens totale kjøpekraft i hver sone (slik at summen av dette blir 100 %). Antall boliger og antall arbeidsplasser i hver sone beregnes ut fra 2003-tall, hvor arbeidsplassdata hentes fra Bedriftsregisteret for Sør-Trøndelag, mens det ikke er oppgitt hvor data om bosatte kommer fra.

Handelen er delt inn i fire varegrupper; matvarer, fagvarer, plassvarer og polvarer, som er nærmere definert. Data om dagens fordeling av omsetning av de forskjellige varetypene på de forskjellige sonene hentes fra Trondheimsindeksen.

Reisemotstanden beregnes (i modellen) som en funksjon av reisetiden (d). Reisetiden beregnes separat for bosatte og ansatte i de forskjellige sonene, som gjennomsnittsreisetiden med bil langs faktisk og forutsatt fremtidig veinett fra alle bosatte og arbeidsplasser til handelstyngepunktet i alle sonene (her benyttes den allerede etablerte ATP-modellen).

Den innrapporterte handelsomsetningen (tall fra Trondheimsindeksen) i hver sone brukes som mål på handelstilbudet, og dermed sonens attraktivitet (O).

Handel mellom sonene i og j fordeles etter formelen:

$$H_{ij} = O_j \times f(d_{ij}) / \sum O_n \times f(d_{i-n})$$

hvor H_{ij} er handelen som foretas i sone j av personer som bor eller arbeider i sone i , O_j er omsetning i sone j , O_n er omsetning i alle soner, d_{ij} er reisetid i minutter med bil langs vei fra alle bosatte og alle arbeidsplasser i sone i til

⁶ Denne oppgis som en logaritmisk funksjon - $f(d)=e^{-\beta d}$ - men man oppgir ikke hva denne inneholder, hvordan den er konstruert eller hva den bygger på

handelstygndepunktet i sone j , og f (di-n) er reisetid fra boliger og arbeidsplasser i sone i til hvert av de åtte handelstygndepunktene.

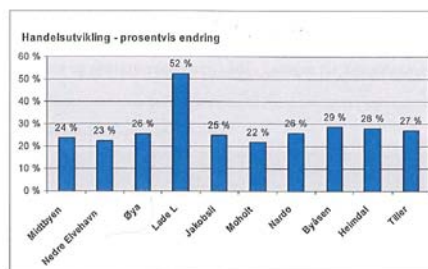
Når alle sonekombinasjonene er beregnet, kan dette summeres slik at man kommer frem til total omsetning i hver sone. I Trondheim gjøres dette vanligvis fordelt på de fire varetypene omtalt ovenfor.

I den nevnte analysen av en foreslått utbygging på Lade – Leangen, ble det gjennomført beregninger av seks ulike fremtidsscenarier, hvorav tre forutsatte full utbygging med tre forskjellig bransjefordelinger i dette området, to hadde en annen fordeling av utbyggingen, men samme bransjefordeling mellom de åtte sonene som i dag, og én hadde fordelt utbyggingsvolumene annerledes enn i foreslått plan. Den forutsatte også en annen bransjefordeling enn i dag i det nevnte området.

Resultatet for hvert av de seks scenariene er prosentvis endring i handelsutviklingen og markedsandel i før- og ettersituasjonen i hver av de åtte sonene. I konklusjonen oppsummeres fordelingen av fremtidig vekst i handelen på dette området (Lade – Leangen), Midtbyen og de andre sonene for hvert av de seks scenariene. Resultatet av handelsanalysen er dermed konsekvensene for handelen i andre deler av byområdet dersom handelsvolumer av en gitt størrelse, og med en gitt bransjesammensetning, bygges ut i en gitt lokalitet, se figur 2.

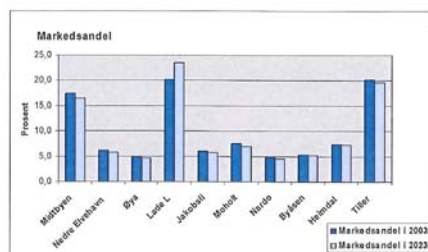
Alternativ 4: Halv utbygging, samme bransjefordeling

Det forutsettes at bare halvparten av handelsarealet i planområdet bygges ut i løpet av de neste 20 år samtidig som eksisterende handelsvirksomhet opprettholdes på samme nivå som i dag. Ny handelsvirksomhet har samme bransjefordeling som gjennomsnittet i Trondheim i dag.



Figur 2.8: Bydelenes handelsutvikling i alternativ 4: Halv utbygging, samme bransjefordeling

En slik utbygging berører i langt mindre grad handelsutviklingen i andre bydeler. Mest berørt blir de østlige bydelene, men disse beholder fortsatt omtrent 2/3-deler av tilveksten. Handelen på Byåsen, Heimdal og Tiller blir lite berørt.



Figur 2.9: Bydelenes markedsandel i alternativ 4: Halv utbygging, samme bransjefordeling

Figur 2: Eksempel på resultater fra handelsanalyser gjennomført ved hjelp av Trondheimsmodellen (Asplan Viak, 2004).

I rapporten (Asplan Viak 2004) diskuteres også parkeringsnorm og effekter av regulering. Det ser ikke ut til at denne diskusjonen er koblet opp mot analysene av handelsutviklingen. I konklusjonen angis fremtidig antall nye turer ved en gitt utvikling i det aktuelle området, og i hvilken grad parkeringsreguleringer kan brukes for å begrense antall bilturer. Det diskuteres (i konklusjonen) ikke hvorvidt etablering av de samme handelsarealene andre steder (for eksempel i områder med bedre tilgjengelighet uten bil) kunne bidratt til en annen størrelsesorden for generering av nye bilturer på grunn av handelsutbyggingen, eller om lokalisering av disse handelsarealene i sentrum eller i lokalsentre kunne bidratt til å styrke disse.

"NCM-metoden"

Fra Kristiansand har vi fått tilgang til en rekke handelsanalyser som i hovedsak er utarbeidet av samme firma (og samme person) og ved bruk av samme metodikk. Vi har valgt å bruke "Handelsutredning til reguleringsplan for Sørlandsparken" (NCM Sentrumsutvikling 2004) som utgangspunkt for beskrivelse av metodikken som benyttes. Denne utredningen ble utarbeidet i forbindelse med ny reguleringsplan som ga grunnlag for økning av handelsarealet i Sørlandsparken fra 100.000 til 250.000 m². I innledningen beskrives dokumentet som en "handelsutredning som skal vise konsekvensene for den etablerte handelen i regionen" av reguleringsforslaget.

I utredningen gjøres det forutsetninger om:

- et tidsperspektiv for utbygging i hht. planen på 30 – 40 år
- et tidsperspektiv for *utredningen* på 10 år (2015), og at ca 1/3 av de tillatte (etter regulering) arealene tas i bruk i denne perioden (dette sees som et maksimalalternativ)
- en definisjon av hvilke områder som er Sørlandsparkens primære influensområder (Kristiansand, Lillesand, Birkenes) og sekundære (resten av Agder-fylkene)

Det fremsettes et scenario for utviklingen i Sørlandsparken frem mot 2015, inkludert fordeling av handelsarealer på tre bransjer; dagligvarer, lettere faghandel og hus- og hjemvarer. Dette inkluderer også hvor store arealer hver av disse vil bruke og omsetning per år per bransje, se figur 3. Det poengteres at dette er et scenario, og at ingen kan vite hvordan det faktisk vil utvikle seg ti år frem i tid.

Alt i alt ser vi for oss følgende scenario for utviklingen i Sørlandsparken frem til 2015:

Tabell 1: Utvikling av handelen i Sørlandsparken 2003 - 2015

Bransjer:	2003:		2015:	
	Areal kvm:	Oms. mill. kr:	Areal kvm:	Oms. mill. kr:
Dagligvarer	12 000	315	16 000	425
"Lettere faghandel"	33 000	740	39 000	840
"Hus-og-hjem" varer	25 000	380	70 000	765
Sum	70 000	1 435	125 000	2 030

Omsetningstallene her er nettotall ekskl. mva. og er i faste 2003-kroner.

Denne utviklingen er lagt til grunn for konsekvensvurderingen i kapittel 5.0.

Figur 3: Et scenario for Sørlandsparken frem mot 2015 (NCM sentrumsutvikling 2004)

Konsekvensvurderingen bygger på en beskrivelse av 2003-situasjonen og en vurdering av hva som kommer til å skje frem mot 2015. Hoveddelen av utredningen dreier seg om å frembringe og begrunne disse beskrivelsene.

Nåsituasjonen, gitt som 2003-situasjonen, beskrives med utgangspunkt i følgende forhold:

- *Privat etterspørsel* etter detaljhandelsvarer i markedsområdet, fordelt på primære og sekundære influensområder og på tre varesegmenter, er beregnet ved hjelp av SSBs befolkningsstatistikk, SSBs forbruksundersøkelse og NCM Sentrumsutviklings egne vurderinger, omregnet til 2003-nivå av NCM Sentrumsutvikling ved hjelp av bransjeindekser (kilde ikke oppgitt)
- 'Handelsbalanse' som viser *dekningsgrad* for tre forskjellige varetyper i åtte delområder i influensområdene, basert på en sammenligning mellom:
 - o beregnet *privat etterspørsel*⁸ (fra forrige kulepunkt), og
 - o *faktisk omsetning*⁹ (basert på SSBs terminstatistikk, omregnet til delområder og varesegmenter ved hjelp av AC Nielsen Dagligvareregister, Andhøy Kjøpesenterregister, Kvarud Analyse, Brønnøysundregistrene og NCM Senterutviklings registreringer og vurderinger)
- En områdevis og detaljert beskrivelse av detaljhandelsstrukturen og konkurranseforholdene i markedsområdet, gjort med bakgrunn i *dekningsgrader* for forskjellige varetyper innen geografiske delområder slik det fremkommer etter utregningen i forrige kulepunkt og konsulentens kjennskap til området (dette brukes senere som *rammeverk* for vurdering av endringer i konkurransesituasjonen og dermed konsekvenser for handelen i andre sentre av den foreslåtte utbyggingen i Sørlandsparken)
- Med dette som bakgrunn fordeles samlet privat etterspørsel (i mill.kr.), fordelt på tre varegrupper (som er andre varegrupper enn de som benyttes i tabellen i scenariet for utvikling av Sørlandsparken beskrevet tidligere) fra hver av de fire primærområdene og de fire sekundærområdene på Kvadraturen, Sørlandsparken og lokale butikker (alle andre butikker) i 2003¹⁰
- Dette aggregeres i en tabell som viser den private etterspørselen i hele influensområdet fordelt etter varetyper på de tre områdene Sørlandsparken, Kvadraturen og Lokale butikker (alle andre butikker)

2015-situasjonen utledes med utgangspunkt i den 2003-situasjonen som er fremkommet som beskrevet over. I tillegg gjøres følgende vurderinger:

⁷ Ifølge rapporten gjør kryssjekking av materialet at fordelingen i 2003-situasjonen er svært pålitelig.

⁸ Handelsutredningens vedlegg 2 fremstiller disse tallene, samt beregnede tall for 2015, i tabellarisk form.

⁹ Handelsutredningens vedlegg 3 fremstiller omsetningstallene, beregnet etterspørsel fra Vedlegg 2 og beregnet dekningsgrad for hver varegruppe for hvert delområde, i tabellarisk form.

¹⁰ Dette utgjør 2003-tallene i handelsutredningens Vedlegg 4: Etterspørselen i 2003 og 2015 fordelt på innkjøpssteder.

- Privat etterspørsel eller kjøpekraft fremskrives ved hjelp av SSBs befolkningsfremskriving for influensområdene og en forutsatt (og antatt konservativ) årlig økning i etterspørsel per capita
- Konkurransforholdene mellom Sørlandsparken, Kvadraturen og Lokale butikker i 2015 utledes med grunnlag i et *rammeverk* som er beskrevet i tredje kulepunkt, forrige opplisting, samt:
 - konsulentens vurdering av forventet bransjefordeling for virksomheter som vil etablere seg i Sørlandsparken i et tiårsperspektiv (dette utledes, men det poengteres at dette er kvalifisert gjetning), og
 - konsulentens vurdering av realisering av og bransjefordeling i planlagte, men ikke vedtatte handelsutbygginger¹¹

Med dette på plass, kompletteres handelsutredningen med 2015-tall for fordeling av privat etterspørsel fra de forskjellige influensområdene (til sammen åtte) på de tre områdene Kvadraturen, Sørlandsparken og Lokale butikker, fordelt på tre varetyper (dagligvarer, klær og sko, andre varer). Tabellene for hvert av influensområdene aggregeres i en samletabell som viser fordeling av privat etterspørsel i hele influensområdet, fordelt på Kvadraturen, Sørlandsparken og Lokale butikker innenfor tre varegrupper.

På bunnlinjen leses fordeling av privat etterspørsel, gitt som total omsetning i mill. kr. og som prosent av total omsetning, for de tre områdene i 2003 og 2015. Hovedresultatet er at alle de tre områdene (Sørlandsparken, Kvadraturen, Lokale butikker) øker sin omsetning, og at prosentfordelingen av etterspørselen i all hovedsak er lik i 2003 og 2015 (se tabell i figur 4). Dette er grunnlaget for den påfølgende vurderingen av konsekvenser av å vedta reguleringsplanen som øker tillatt utbyggingsreal for handel i Sørlandsparken fra 100.000 m² til 250.000 m².

Del 11: Fordeling av privat etterspørsel fra hele markedsområdet

Varegruppe:	Samlet privat etterspørsel, mill. kr:		Fordeling på:						Sum fordelt mill. kr. og prosent:	
			Kvadraturen mill. kr. og prosent:		Sørlandsparken mill. kr. og prosent:		Lokale butikker mill. kr. og prosent:			
	2003:	2015:	2003:	2015:	2003:	2015:	2003:	2015:	2003:	2015:
Dagligvarer, mill. kr:	5 609	7 240	398	528	359	488	4 852	6 224	5 609	7 240
Prosentfordeling:	100	100	7	7	6	7	87	86	100	100
Klær og sko, mill. kr:	1 973	2 547	683	940	360	437	930	1 180	1 973	2 557
Prosentfordeling:	100	100	35	37	18	17	47	46	100	100
Andre varer, mill. kr:	6 873	8 876	1 453	1 881	1 029	1 565	4 391	5 430	6 873	8 876
Prosentfordeling:	100	100	21	21	15	18	64	61	100	100
Av dette:										
Kapitalvarer, mill. kr:	3 117	4 023	384	390	470	950	2 263	2 678	3 117	4 018
Prosentfordeling:	100	100	12	10	15	24	73	67	100	100
Sum markedsområdet, mill. kr:	14 455	18 663	2 534	3 349	1 748	2 490	10 173	12 834	14 455	18 673
Prosentfordeling:	100	100	18	18	12	13	70	69	100	100

Figur 4: Totaltabell fra vedlegg 4: Etterspørselen i 2003 og 2015 fordelt på innkjøpssteder (NCM Sentrumsutvikling, 2004).

¹¹ NSB-tomta/Byutviklingsområdet Euroterminalen i Kristiansand sentrum, E18 Senteret i Lillesand, Arena senter i Arendal og videreutvikling av varehandel på Stoa, ifølge vedlegg 4 i handelsutredningen.

Studerer vi nærmere hvordan konkurranseforholdene mellom Sørlandsparken, Kvadraturen og Lokale butikker i 2015 er fremkommet, ser vi at det i hovedsak bygger på konsulentens *egen vurdering*. Realisering av nye handelsarealer i Sørlandsparken og en eventuell realisering av andre handelsområder i regionen antas å påvirke konkurranseforholdene mellom de tre områdene, innenfor åtte geografiske delområder og fordelt på tre forskjellige varegrupper. Dette bestemmer i sin tur hvilke konkurransemessige endringer man konkluderer med, og dermed hvilke konsekvenser reguleringsplanen vil ha for utviklingen av handelen i Kvadraturen og i andre deler av Sørlandsparkens influensområde.

Dette skriver konsulenten også i rapporten: "Grunnlaget for fordelingen i 2015 er primært NCM Sentrumsutviklings vurdering av styrkeforholdene mellom innkjøpsalternativene det året. Det er således utreders erfaring som ligger bak tallene, men gjennom forskjellige former for testing har vi sikret at tallene er *sannsynlige*. NCM Sentrumsutvikling går derfor god for at metoden gir et riktig bilde av *nivået* på de konsekvensene utbygging i Sørlandsparken vil medføre for andre innkjøpsalternativer i området med de forutsetninger som er lagt til grunn" (NCM Sentrumsutvikling 2004:8) (kursiv i original).

I kapittel 5.2 "Konsekvenser for eksisterende handelsstruktur i 2015" kommenteres mulige konsekvenser av utbyggingen i Sørlandsparken bransje for bransje (dagligvarer, klær og sko, annen "lettere faghandel" og kapitalvarer (hus- og hjem-varer, tynge varer)). Det diskuteres videre hvordan andre mulige handelsutbygginger kan virke inn på utviklingen i Sørlandsparken og i Kvadraturen. Forskjellige handelsområders følsomhet for endringer innenfor forskjellige bransjer diskuteres med utgangspunkt i en undersøkelse gjennomført av NCM Sentrumsutvikling i Troms og Nordland. Her fant man ut hvor langt folk er villige til å reise for å handle møbler, elektro, byggevarer og biler.

Det konkluderes med at "Generelt vil det, uansett bosted, være slik at Sørlandsparken velges når kundene ønsker et spesielt stort utvalg å velge i og/eller det lokale tilbudet er svært begrenset (Birkenes) eller en bestemt aktør som ikke finnes andre steder er målet for besøket. Den utviklingen som reguleringsforslaget åpner for vil forsterke den effekten når det gjelder kapitalvarer, men vi anser at de lokale tilbudene på sitt nivå er så vidt robuste at forskjellene fra i dag ikke blir spesielt store" (NCM Sentrumsutvikling 2004:23).

Resultatet av denne handelsanalysen er altså konsulentens vurdering av hvorvidt en handelsutbygging på 150.000 m² i Sørlandsparken¹² påvirker handelsutviklingen i Kvadraturen og i Lokale butikker (alle andre handelssentre), vist i figur 4 foran.

"Fremtidig behov for handelsarealer"

Flere av dem vi intervjuet, refererte til handelsanalyser som var gjennomført i deres kommuner for å demonstrere at den nye utbyggingen ikke er i strid med kommuneplan eller fylkesdelplan. De intervjuobjektene vi refererer til her, oppga at de ikke har inngående kjennskap til handelsanalyser. De omtaler handelsanalyser de "har vært borti". Vi har heller ikke studert disse handelsanalysene.

¹² Analysene er gjort for en handelsutbygging på 50.000 m² i et 10-årsperspektiv, men vedtaket gjelder for 150.000 m².

Blant annet beskrev representanten for Tromsø det som ble ansett som en vanlig måte å gjøre handelsanalyser på, slik: Total kjøpekraft i en gitt fremtid (forutsatt en viss befolkningsutvikling og økonomisk utvikling) beregnes, og regnes om til nødvendig antall kvadratmeter handelsareal (ut fra fremskriving av erfaringstall for omsetning per m²). Dette sammenlignes med eksisterende handelskapasitet (i m²), og man kommer frem til ”behov for fremtidige, nye handelsvolumer” som det foreslåtte tiltaket skal bidra til å tilfredsstille. Argumentet ser ut til å være at dersom det er udekket behov for handelsarealer, bidrar nye handelsarealer ikke til å svekke sentrum eller andre sentre.

Slike analyser kan gjøres med forskjellige tidshorisonter, for totalmarkedet eller for enkelte varegrupper, og det kan gjøres på forskjellige geografiske nivåer og innenfor forskjellige influensområder.

Det ble fremsatt relativt klar kritikk av slike analyser fra flere hold, som i hovedsak dreier seg om at en utreder kan demonstrere ”behov for nye handelsarealer” nesten hvor som helst, og av en hvilken som helst størrelse, avhengig av hvilken tidshorison, hvilket geografisk område og hvilken varegruppeinndeling de velger.

”Markedsanalyser”

Ut fra beskrivelsene ser det ut til at noen av dem vi intervjuet, refererer til rene markedsanalyser, hvor utbyggers konsulent utreder hvorvidt det planlagte kjøpesenteret kan konkurrere i et gitt område, og dermed bli regningssvarende for utbygger. I slike analyser gjøres det naturlig nok ikke vurderinger av hvilke konsekvenser den nye etableringen vil ha i forhold til kommuneplanens målsettinger.

5.3 Noen kommuners meninger om egen og andres praksis

I Oslo sies det at de er fornøyde med å ha etablert en måte å beregne dimensjonering av nye handelsetableringer som er røff, oversiktlig og forståelig, og som er godt forankret i overordnet plan. Planen bidrar til at senterstrukturen videreutvikles og styrkes, og at det ikke blir unødig konkurranse mellom sentrene. Det legges vekt på at grunnleggende enkle og logiske prinsipper og metodisk enkelhet er viktig. Den foreliggende metoden er enkel, det er mulig å skjønne hvordan man tenker, og det er ikke veldig arbeidskrevende å gjennomføre analysene eller å vurdere andres analyser. Dette ansees som viktig og nødvendig fordi Oslo håndterer mange slike saker og ikke kan ha et verktøy som er for arbeidskrevende å bruke. Utbyggernes konsulenter skal også gjøre slike beregninger, og da er det viktig at prinsippene er klare og enkle. Kompliserende og detaljerte analyser gir ikke nødvendigvis ny og bedre informasjon til beslutningene og beslutningstakerne, og i Oslo ser de ikke behov for å gjøre dette mer detaljert.

Drammen er også fornøyd med sin måte å styre handelsutviklingen. De er også fornøyd med den metodikken de legger til grunn at utbyggere skal bruke i handelsanalyser, og med den måten handelsanalysene brukes i planprosessene. De ser ikke at de har behov for andre tilnærminger, metoder eller verktøy.

I Trondheim mener man at Trondheimsmodellen (datamodellen som benyttes ved utbygging i avlastningssentrene) er nyttig fordi den gir et bedre bilde av

konsekvensene av nye utbygginger enn de ellers ville hatt. De ser likevel at det ligger store usikkerheter i modellen, og de diskuterer stadig forutsetninger og data lagt inn i modellen når denne brukes i forbindelse med utbyggingsplaner. Modellen er lite transparent, og det forutsettes at planetaten tolker og forklarer resultatene for politikerne. Ifølge vårt intervjuobjekt, er slike modellbaserte og byomfattende analyser et forsøk på å gi kunnskapsbasert informasjon fremfor synsing fra planetaten eller andre. Det påpekes at man uansett bør stille spørsmål ved hvor stor tillit det er grunn til å ha til slike analyser. Trondheim kommune har fremmet ønske om at modellen bygges ut, slik at den også kan gi svar på spørsmål om transportkonsekvenser og CO₂-regnskap (altså ikke bare rent lokale, trafikale problemstillinger). Da kan konsekvenser av forskjellige lokaliseringer og utviklingsretninger sammenlignes også med tanke på dette, mener de.

Trondheim har i hovedsak to kommentarer til Oslos praksis. Én er at det ikke gjøres analyser av byomfattende konsekvenser av enkeltprosjekter. En annen er at det virker "sementerende" og konkurransehemmende å definere hvor sentrene skal ligge, og at kun Oslo sentrum skal være regionalt senter, når vi ikke har kunnskap om hvordan handelsutviklingen vil bli i fremtiden. Her demonstreres klare forskjeller i hvordan man oppfatter at handel skal styres, for det å hindre at eksisterende senterstruktur utarmes er et viktig siktemål i kommunedelplanen for Oslo. I Oslo mener man for øvrig at deres plan er dynamisk, fordi hva som er 'riktig dimensjonering' av handelsutbygginger endrer seg sammen med utviklingen i byen (antall mennesker i gang- og sykkelavstand definerer hvor stort senteret kan være), og fordi sentre kan tillates utviklet andre steder enn vist på kartet i kommunedelplanen dersom fire kriterier som er definert i bestemmelsene i kommunedelplanen, oppfylles.

I Kristiansand sies det at analysene som brukes er lite transparente. De mener også at utredningene bygger på en del forutsetninger som ikke alltid er gjennomdrøftet med planetaten og saksbehandler i forkant, og at man ville fått andre svar om man la inn andre forutsetninger. De mener at kommunen i større grad burde gjort, eller fått gjort, egne utredninger, hvor de selv er premissleverandør og definerer hvilke spørsmål som skal utredes.

5.4 Kommunenes vurderinger av kvaliteten på handelsanalysene

Blant dem som hadde kunnskap og meninger om handelsanalyser, fremkom det i intervjuene en relativt unison mistro til at handelsanalyser utarbeidet av konsulenter for utbyggere kan være objektivt kunnskapsgrunnlag for vurdering av konsekvenser av utbyggingsplaner for handel. Planleggerne og andre i kommunene vet at slike analyser er usikre. De dreier seg om en fremtid som ingen kan kjenne, og det må gjøres en rekke forutsetninger og valg med tanke på befolkningsutvikling, kjøpekraft i befolkningen, utvikling i eksisterende sentre, konkurranse mellom sentrene, lokalisering av fremtidige boliger og arbeidsplasser, utvikling av transportsystemer, befolkningens reisevaner og handlevaner etc. for å analysere hvordan en gitt handelsutbygging med et gitt volum og et visst tilbud på et gitt sted vil påvirke de øvrige sentrene i kommunen og regionen.

Gitt de mange valg og forutsetninger som må gjøres og de store usikkerhetene som eksisterer, oppfatter de fleste av dem som uttaler seg, at utbyggernes konsulenter bevisst former analysene slik at de gir svar som samsvarer med utbyggers ønsker. Flere av kommunene sier at et hovedproblem med analysene er at de i hovedsak argumenterer for nyetableringen. Analysene konkluderer som regel alltid med at handelsetableringen det søkes om bør tillates. Dermed må analysene forstås som utbyggers argument for å få tillatelse til å bygge det de ønsker, og ikke som en forsøksvis objektiv vurdering av hvilke konsekvenser en utbygging vil få.

Fra Kristiansand understrekes det at selv om det sies i utredningene at de er usikre, og at planetaten påpeker usikkerheter og tvilsomme forutsetninger, ligger analysen og konklusjonen der med to streker under svaret. Den brukes og får innflytelse på planarbeidet. De viser blant annet til reguleringsplanprosessen i 2004/2005, da maksimalt tillatt handelsvolum i Sørlandsparken ble øket fra 100.000 til 250.000 m². Det var formelt sett ikke krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven på grunn av lang tidshorisont på planarbeidet og utbyggingen. Kommunen krevde at konsekvenser av handelsomfang skulle utredes (denne er beskrevet tidligere i dette kapittelet). Handelsanalysen konkluderte med at utvidelsen ikke ville gi negative konsekvenser verken for transport og trafikkavvikling eller for handelsutviklingen i andre sentre. Tidshorisont for utbyggingen var en viktig parameter. I ettertid har man sett at Sørlandsparken har blitt utviklet mye raskere enn man så for seg, men man er fortsatt innenfor maksimalrammene satt i reguleringsplanen og kan dermed ikke stoppe utviklingen. En ny handelsanalyse ble gjennomført i 2007 på grunn av den raske utbyggingstakten. Den nye handelsanalysen kom til andre konklusjoner enn den første. I Kristiansand mener de selv at de burde bli flinkere til å bringe inn annet materiale, utfordre forutsetningene i handelsanalysene etc.

Flere kommuner, blant annet Tromsø, sier at det er vanskelig å ta stilling til slike analyser og utredninger. Det er vanskelig å mene noe annet enn analysene uten å gå inn i og bak analysene, og det har de verken kapasitet eller kompetanse til å gjøre. Fra Kristiansand ble det påpekt at innholdet i analysene, metoden og forutsetningene som var brukt, krevde ressurser og kompetanse for å vurderes i detalj. Representanten for Drammen mener, på sin side, at handelsanalysene er relativt enkle å forstå, og at enhver planlegger med en viss nysgjerrighet og analytisk evne kan skjønne dette.

Forskjeller i oppfatningene rundt dette kan dreie seg om hvordan analysene gjennomføres og hva de inneholder. I Oslo ble det påpekt at noen konsulenter har begynt å gjøre mer detaljerte analyser, hvor de også trekker inn statistikk for forskjellige typer varer og varegrupper. Dette oppfattes som unødvendig og kompliserende i forhold til de vurderingene som skal gjøres i reguleringsplanarbeidet. De understreker at enkelhet i metode er viktig. Det gjør arbeidet mindre arbeidskrevende, lettere å skjønne og gjør det lettere å holde oversikt.

Dersom utbyggers konsulent i noen kommuner relaterer sine analyser i forhold til planleggingens behov og planetatens krav, vil disse analysene oppleves som enklere tilgjengelige og mer relevante enn i tilfeller hvor utbygger og konsulent definerer og gjennomfører analyser basert i utbyggers og handelens logikk.

Et annet spørsmål er hvorvidt politikerne forstår i hvilken grad det er usikkerhet i analysene, muligheter for manipulering og hvilke konsekvenser dette kan ha. Fra Trondheim ble det påpekt at de modellbaserte analysene ikke er transparente eller umiddelbart forståelige for politikerne. Det er teoretiske modeller, med en rekke forutsetninger, fremskrivninger etc. og med store, innebygde usikkerheter. Det er dermed planleggenes jobb å sørge for at politikerne får gode råd og skjønner analysene og resultatene. Det er imidlertid ikke meningen at alle skal skjønne hvordan modellene er bygget opp og hvordan analysene er gjort. Oslo og Drammen fremhevet derimot sin metodikks enkelhet som en styrke.

Fra enkelte kommuner påpekes det at handelsanalysene ser for isolert på handelsetableringen. De savner at analysene i større grad beskriver hvilke konsekvenser nyetableringen vil medføre for eksisterende handel i sentrum og andre sentre. Dette gjelder sannsynligvis handelsanalyser som tidligere er omtalt som ”markedsanalyser”. Grunnen til at utbygger leverer slike analyser, kan, som noen av kommunene sier, være at kommunene er for dårlige til å si hva de ønsker at analysene skal inneholde. Basert på tidligere diskusjoner, kan vi foreslå en annen mulig grunn til dette; at kommuneplan eller fylkesdelplan ikke inneholder målsettinger, føringer, bestemmelser eller retningslinjer som gir grunnlag for krav om at konsekvenser av lokalisering og dimensjonering av nye handelsutbygginger for handelen i sentrum og andre sentra utredes. Dette kan igjen tilbakeføres til manglende kompetanse eller styringsvilje med tanke på handelsutvikling i kommunen.

5.5 Er handelsanalysene beslutningsrelevante?

Beslutningsrelevans kan forstås normativt, som at handelsanalysene bidrar til å oppnå målsettingene i kommuneplanen eller føringer i rikspolitiske bestemmelser, eller det kan forstås deskriptivt, som at de påvirker hva som tillates bygget.

Påvirker handelsanalysene planer og beslutninger?

De vi intervjuet mener i hovedsak at analysene har en viss innflytelse på beslutningene som tas. De fleste mener at analysene er viktige for å synliggjøre konsekvenser av planer og alternativer. I Trondheim svarer man at analysene som gjøres der, brukes i dimensjoneringen av handelsutbygginger. Det samme sies det i Drammen, som likevel legger vekt på at det er de overordnede føringene som styrer hvor store utbygginger som tillates, og ikke slike handelsanalyser. Også i Oslo understrekes det at det er overordnet plan som styrer. Handelsanalysene anses likevel som nyttige i utbyggingssaker, spesielt fordi de som jobber i etaten har forskjellig kompetanse på dette feltet. Analysene og utredningene bidrar til å klargjøre konsekvenser både på oversiktsnivå og på prosjektnivå/utforming.

Andre igjen heller i retning av at handelsanalysene har for stor innflytelse, gitt at analysene er usikre, lite transparente og vinklet mot å demonstrere at den foreslåtte utbyggingen ikke gir vesentlige negative konsekvenser. I prosessen rundt utvidelse av maksimalvolumer i Sørlandsparken, forelå det for eksempel en handelsanalyse som ble vurdert som diskutabel i forhold til forutsetninger, og som konkluderte med at den foreslåtte utbyggingen ikke ville gi vesentlige negative konsekvenser for Kvadraturen og for trafikk og transport. Utviklingen, og senere

analyser, samt registreringer har vist at administrasjonens frykt for negativ utvikling i Kvadraturen har vært berettiget.

I Tromsø pekes det også på at politikerne ønsker å tro på analyser som sier at det er greit å gi tillatelse til utbygging. Her ble det påpekt at politikerne også godtar utbyggingsplaner der handelsanalysene viser at den foreslåtte utbyggingen faktisk har negative konsekvenser i forhold til kommuneplanens målsettinger. Stavanger og Drammen påpeker at det foregår lobbying fra utbyggernes side mot politikerne, og at utbyggernes egne handelsanalyser sannsynligvis brukes i slike sammenhenger som argument for å få tillatelse til utbygging.

Flere påpeker også at mange beslutninger i realiteten tas underveis i planprosessen av planetat i samarbeid med utbygger. Her kan analysene og diskusjonene av disse spille en relativt stor rolle.

Fra Bergen vises det til at politikerne vedtok utbyggingsplanene for IKEA, Bauhaus og LIDL på tross av at disse var i strid med overordnede kommunale planer. Det lå ingen analyser til grunn for disse beslutningene.

Bidrar handelsanalysene til at kommuneplanens målsettinger nås?

De vi intervjuet ga uttrykk for svært forskjellige holdninger til og oppfatninger av i hvilken grad handelsutviklingen skal styres, hvordan dette bør gjøres og hvorvidt de selv er i stand til å styre handelsutviklingen slik at målsettingene i kommuneplanene kan nås. Flere av dem som er opptatt av handelsutviklingen i sin kommune, peker på overordnet plan som en viktig forklaring på at de greier eller ikke greier å styre handelsutviklingen slik de mener den bør styres. Handelsanalyser utarbeides for å undersøke (eller argumentere for) at den foreslåtte utbyggingen er i tråd med målsettinger i overordnet plan.

Handelsanalysene kan ikke være et viktig bidrag til at målsettinger nås hvis de ikke dekker viktige temaer, dersom de er vinklet for å vise at utbyggingen ikke gir negative konsekvenser, dersom de er vanskelige å forstå eller på andre måter ikke viser hvilke konsekvenser den foreslåtte handelsutbyggingen sannsynligvis vil få. Dette kan gjelde konsekvenser for handelsutvikling andre steder i kommunen, lokale trafikale forhold, biltrafikkmengder og klimagassutslipp eller andre målsettinger som er satt i kommuneplanen. Hvis så ikke er tilfelle, kan handelsanalysene virke mot sin hensikt, ved at de pretenderer å ha undersøkt konsekvensene og funnet at de er ubetydelige. Dette kan være en begrunnelse for å si ja for politikere som av forskjellige grunner ønsker å tillate utbygging, og det kan bidra til å legge bevisbyrden for å "motbevise" handelsanalysen på politikere og andre som er skeptiske til utbyggingen, eller på planetaten som ofte ikke har kompetanse eller kapasitet til å gjøre dette.

Flere kommuner etterlyser "gode" handelsanalyser. I dette ligger det sannsynligvis forskjellige slags ønsker. Noen ønsker analyser som er mindre vinklet i forhold til utbyggers ønsker, slik at analysene i større grad kan anses som objektive vurderinger av mulige konsekvenser. Andre antyder at de ønsker analyser som forklarer bedre og bredere hva som er konsekvensene av forskjellige valg. I intervjuene uttrykkes det også behov for, blant annet fra Kristiansand, Tromsø og Trondheim (bydelssentrene), å analysere og utrede handelsutvikling grundigere på et overordnet nivå. Da kan klarere strategier for styring utvikles, og slik bidrar til måloppnåelse i forhold til kommuneplan.

Fra Sandnes ble det kommentert at rene handelsanalyser ikke gir tilstrekkelig kunnskap for vedtak. Det må i tillegg gjøres politiske vurderinger om hva man ønsker å oppnå i et større perspektiv. Det hjelper lite med en analyse som argumenter med befolkningsgrunnlag, handelsomland og dekningsgrad, men som ikke vurderer hvorledes slik type handel etablert i et område uten særlig god kollektivdekning vil generere mer trafikk med bil.

5.6 Hvordan kan handelsanalysene forbedres?

Flere av dem vi intervjuet, diskuterte forskjellige måter å forbedre handelsanalysene på. Ingen hadde tro på at utbyggernes konsulenter "av seg selv" vil begynne å gjøre mer objektive analyser av konsekvensene av foreslåtte utbygginger. I stedet var det flere som på forskjellig vis snakket om at kommunen i større grad burde stille krav til handelsanalysene som gjennomføres, både hva som utredes og hvordan dette gjøres.

Det var flere innspill til måter å håndtere den iboende usikkerheten i slike analyser, og til temaer som burde belyses bedre i slike analyser. Både i Trondheim og i Kristiansand ble det poengtert at analyser som belyser flere alternative fremtider, vil være å foretrekke. Trondheim påpeker at det kan være nyttig å benytte minimums- og maksimumsdata, ikke kun anslåtte gjennomsnittstall. Dette vil bidra til at man kan se hvilket spekter virkninger og konsekvenser ligger innenfor. Da kan man i større grad diskutere de potensielle konsekvensene og hvordan disse kan håndteres, heller enn å tillate eller ikke tillate et gitt utbyggingsforslag. I Kristiansand ble dette formulert som at analysene burde belyse ulike alternativer, og dermed gi svar på hvilke konsekvenser som kan oppstå dersom man følger forskjellige utviklingsretninger. Dette kan også oppfattes som ønsker om mer strategiske analyser på dette feltet.

Kristiansand ønsker analyser som skiller bedre mellom ulike typer handelskonsepter. Tromsø etterlyser bedre analyser av hvordan utvikling av avlastingssentre påvirker sentrum og sentrumshandelen. I Trondheim sies det at hovedfokus til nå har vært på forholdet mellom sentrum og avlastningssentrene, og at det er på tide å gjøre mer grundige analyser av hva man ønsker med lokalsentrene, og hva som er viktig for at dette skal kunne oppnås. Slike analyser kan dreie seg om hva man vil med disse sentrene, hvilke sentre som bør vokse og styrke seg og hvilke som ikke bør det, hva dette betyr i politikk og planlegging. I tillegg til hvordan slike sentre påvirkes av utviklingen av avlastningssentrene.

5.7 Diskusjon av handelsanalysenes kvalitet

Planleggingens hensikt defineres ofte som at den skal bringe kunnskap inn i beslutningsprosessene om hvilke endringer som kan skje dersom et prosjekt eller en strategi gjennomføres i en bestemt lokalisering (se for eksempel Faludi [1959] 1973). Dette skal gjøre beslutningstakerne bedre i stand til å gjøre vedtak som bidrar til måloppnåelse. Når vi diskuterer kvaliteter ved handelsanalyser, analyserer vi derfor hvorvidt disse bidrar til å gi beslutningstakerne et bedre grunnlag for å forstå konsekvensene av de valgene de gjør i forhold til de målsettingene de har definert.

Prediksjoner og analyser er uunngåelig usikre og subjektive

I litteraturen som diskuterer analyser og prediksjoner i planleggingen, erkjennes det at slike prediksjoner uunngåelig er usikre og til en viss grad subjektive. Det er mange og komplekse grunner for dette, blant annet (Flyvbjerg *et al.*, 2003, Flyvbjerg *et al.*, 2002, Wood *et al.*, 2000; Teigland 2000, Buckley, 1992, Wachs, 1990, De Jongh, 1988 – se Tennøy *et al.* (2006) for en oppsummerende beskrivelse):

- Det må gjøres subjektive vurderinger av hvilke alternativer som skal analyseres og hvilke konsekvenser som skal utredes
- Prosjektet kan endre seg fra prediksjonene gjøres til tiltaket er gjennomført
- Feil og usikkerhet i grunnlagsdata, inputdata og forutsetninger
- Feil og usikkerheter i selve analysene og prediksjonene på grunn av:
 - funksjonsfeil – årsak-virkningsforholdene beskrives feil
 - prosessfeil – viktige sammenhenger tas ikke med
 - feil bruk av forståelsesmodeller – disse er ikke gyldige for den aktuelle problemstillingen
- Ukjente og uavklarte kumulative effekter, helhetseffekter, langtidseffekter etc.
- Mulighet for partiskhet (bias)

Med alle disse mulige grunnene til usikkerhet, er det vanskelig å forestille seg at prediksjoner kan bli sikre og nøyaktige. Dette gjenspeiles også i de handelsanalysene vi har undersøkt, samt i de intervjuedes oppfatninger om usikkerhet og partiskhet i handelsanalysene.

I overordnede planer defineres, mer eller mindre klart, hvilke konsekvenser som skal utredes. Det gjøres også vurderinger av om den spesifikke konteksten krever andre utredninger. Vurdering av alternativer vil delvis være gjort i forbindelse med utarbeidelse av overordnet plan, ved at denne definerer mulige lokaliseringer av handelsutviklinger og i varierende grad dimensjonering av prosjektene og innhold (vareslag). Det konkrete alternativet som utredes vil likevel være utbyggers reguleringsplanforslag. Gjennom intervjuene og gjennomgangen av tre handelsanalyser har vi ikke fått inntrykk av at andre alternativer vurderes eller utredes i reguleringsplanprosessen. I konsekvensutredninger og i mange planutredninger vil man vanligvis utrede et 0-alternativ som redegjør for situasjonen i forhold til vesentlige aspekter (som her kunne vært sentrumshandel, trafikk, transport) dersom tiltaket ikke gjennomføres¹³. Gitt sentrumsutviklingsfokuset i kommuneplanene, kunne man også forvente at kommunene ville stille krav om eller spille inn i planprosessen at lokalisering av handelsutvikling i sentrum i stedet for i den foreslåtte lokaliseringen, også skulle utredes. Det kan også argumenteres for at dette er analyser som bør gjøres i forbindelse med utarbeidelse av overordnede planer, hvilket for eksempel Oslo kan sies å ha gjort i sin kommunedelplan for handel. Fra blant annet Kristiansand og Trondheim ble utredninger av flere alternativer foreslått som en mulig forbedring av handelsanalysene, ved at flere utviklingsmuligheter analyseres, eller at maksimums- og minimumsalternativer utredes for en gitt handelsetablering.

¹³ Vi tar forbehold om at slike 0-alternativer kan være utredet i andre dokumenter i de sakene vi har undersøkt.

Gjennom intervjuene har vi sett at prosjekter kan endres fra tidspunktet analysene og prediksjonene gjøres til prosjektet er ferdigstilt (og etterpå). I Kristiansand bygges for eksempel Sørlandssenteret ut i høyere tempo enn forutsatt i handelsanalysen. Flere av dem vi intervjuet, viste til at andre vareslag enn det som ble forutsatt i analysene og tillatt gjennom reguleringsplan selges i ferdigstilte handelsbygg.

Beskrivelsene av handelsanalysene tidligere i dette kapittelet viser at det må gjøres en rekke subjektive valg med tanke på hvilke grunnlagsdata, inputdata og forutsetninger som legges inn om nåsituasjonen så vel som situasjonen i fremtiden. Det er vanskelig nok å skaffe ”sikre” data om nåsituasjonen, for eksempel når det gjelder handlevaner. Det opereres med gjennomsnittsdata for blant annet kjøpekraft og hvordan denne brukes. Når man skal ta stilling til hvordan slike og andre aspekter ved virkeligheten vil se ut i fremtiden, er usikkerhetsmomentene mange og store. Det må for eksempel gjøres forutsetninger om blant annet befolkningsvekst, kjøpekraft og bygging av nye boliger, arbeidsplasser og handelsarealer. Planleggerne som har uttalt seg om handelsanalyser, uttrykker at de er klar over at data og forutsetninger som legges inn i analysene er usikre og krever subjektive vurderinger, og at de resulterende prediksjonene er usikre.

Årsak-virkningsforholdene som legges inn i handelsanalysene, dreier seg i hovedsak om at økning i handelsarealer og tilbud ett sted kan bidra til at flere begynner å handle der i stedet for andre steder. Hvordan dette årsak-virkningsforholdet beskrives må også velges ut fra faglige, men likevel subjektive, vurderinger. I Trondheimsmodellen er det den relative omsetningen i en sone og den relative reiseavstanden mellom handelstygndepunktet i sonen og alle arbeidsplasser og boliger i byen som avgjør fordelingen av handel mellom soner. I NCM-modellen ser det ut til at fordelingen utledes ut fra dekningsgrad av forskjellige varetyper i forskjellige områder. I Oslo-modellen tar man hensyn til at nesten alle i Oslo har et senter i rimelig nærhet til boligen, og beregner kjøpekraften som kan benyttes i ett senter ut fra antall bosatte i gang- og sykkelavstand. Hvorvidt dette årsak-virkningsforholdet er riktig beskrevet i de forskjellige analysene, er vanskelig å ta stilling til, men vi kan slå fast at det beskrives og operasjonaliseres *forskjellig*.

Handelsanalysene ser ut til å begrense seg til å predikere effekter av ny handelslokalisering på handelsutviklingen i andre sentre. Flere av dem vi intervjuet pekte på at de ønsket bredere vurderinger av konsekvensene av utbyggingsprosjektet. Dette dreier seg blant annet om å utrede helhetseffekter og langtidseffekter, som endret tilgang til handel og service nær boligen dersom en ny handelsutbygging bidrar til å redusere det lokale tilbudet, økt bilavhengighet og transportmengder i byområdet, redusert aktivitetsnivå i sentrum m.v., samt hvordan dette påvirker helse, trivsel, klimagassutslipp etc. I slike tilfeller kan man si at selv om det er gjort en handelsanalyse, har man ikke fått belyst de beslutningsrelevante problemstillingene. Man kan vurdere om slike konsekvensvurderinger bør være en del av selve handelsanalysen (dette avhenger selvsagt av hva man legger i betegnelsen ’handelsanalyse’), eller om det bør være en del av det videre plan- og utredningsarbeidet som gjøres i forbindelse med en handelsutbygging. Uavhengig av hvordan dette defineres, må kommunene sannsynligvis stille krav til utbyggere om at slike problemstillinger skal utredes

dersom dette skal gjøres. Oslo kommune har eksempelvis definert utredningskrav for handelsutbygginger i retningslinjene til sin kommunedelplan for handel.

Partiskhet eller ”bias” er et mye omtalt tema i litteraturen om prediksjoner i planlegging og konsekvensutredninger (for eksempel i Flyvbjerg et al., 2002 og Wachs, 1990). Når ansvaret for å utrede konsekvensene av et prosjekt ligger hos utbygger, og konsekvensvurderingen skal legges til grunn for beslutningen om hvorvidt de får realisere prosjektet, er det lett å se for seg at utbygger eller dennes konsulenter mer eller mindre bevisst kan overdrive positive konsekvenser og/eller underdrive negative konsekvenser som følger av prosjektet. Gitt den store usikkerheten som ligger i slike analyser og de mange subjektive vurderingene som må gjøres i analysene og prediksjonene, finnes det store muligheter for å utarbeide analyser som fremstiller prosjektet i et best mulig lys. I intervjuene ble det uttrykt en klar oppfatning fra planleggerne side om at dette skjer ved utarbeiding av handelsanalyser og andre analyser som gjøres i forbindelse med handelsutbygginger, og at slike analyser dermed er mer å betrakte som utbyggers argument for å få bygge ut sitt prosjekt enn en objektiv vurdering av samfunnsmessige konsekvenser av utbyggingen.

Usikkerhetsbeskrivelse, gjennomsiktighet og forståelighet

Gitt den uunngåelige usikkerheten, de mange nødvendige subjektive vurderingene og dessuten mulighetene for partiskhet som ligger i utarbeiding av handelsanalyser, er det viktig at analysene er beskrevet slik at *usikkerheten kommuniseres*, at det er mulig å etterprøve hvordan analysene er gjort (etterprøvbarhet, *gjennomsiktighet*, transparens) og at de som leser analysene kan skjønne hva som er gjort, hva man har kommet frem til og hva dette innebærer (*forståelighet*). Da kan politikere, planleggere og andre involverte selv vurdere om de mener at analysen tar hensyn til viktige aspekter, at dataene og forutsetningene som legges til grunn virker rimelige, at de viktige prosessene er inkludert, at årsak-virkningssammenhengene er godt beskrevet og de viktigste konsekvensene belyst. Om de er uenige, kan de fremme alternative forståelser eller de kan avvise analysen, prediksjonene og anbefalingene.

Ifølge intervjuene er det flere som oppfatter handelsanalysene som lite gjennomsiktede og vanskelige å forstå. Flere uttalte at de selv ikke har kompetanse eller kapasitet til å trenge inn i og bak analysene, andre at planleggerne må forklare politikerne hva analysene og resultatene innebærer. De vi intervjuet i Oslo og Drammen trakk derimot frem egne metoders enkelhet, og dermed gjennomsiktighet og forståelighet, som en fordel. På bakgrunn av vår gjennomgang av tre handelsanalyser, har vi selv gjort noen vurderinger av usikkerhetsbeskrivelser, gjennomsiktighet og forståelighet i disse.

Beskrivelsene av usikkerhet i beregningene er gjennomgående mangelfull i de dokumentene vi har studert. I handelsanalysen for Sørlandsparken understrekes det at scenarioet for hvordan Sørlandsparken vil utvikle seg i et tiårsperspektiv, og som legges til grunn for utredningen, er et tenkt scenario. Konsulenten understreker at man knapt kan ta stilling til utviklingen i et 30 til 40-årsperspektiv. Det står også at det er utreders erfaring som ligger bak viktige vurderinger, men det understrekes at det er gjennomført tester m.v. som sikrer at tallene er sannsynlige og at det gis et riktig bilde av nivået på konsekvensene. For øvrig sies det lite om usikkerhetene som ligger i de mange forutsetningene og inputdata.

Teksten, referansene til forskjellige statistikker, registre og lignende samt de mange tabellene, gir derimot inntrykk av at dette er relativt sikker kunnskap. Det sies ikke noe om hvordan konsekvensene av reguleringsvedtaket kan endre seg dersom utviklingen blir en annen enn den forutsatte. Under overskriften "Litt om følsomhet" diskuteres hovedsakelig i hvilken grad utvidelse av Sørlandsparken vil påvirke sentre i sekundærområdene, og ikke hvordan usikkerheter i data og forutsetninger kan slå ut på resultatene av analysen.

I handelsanalysen for Lade – Leangen beskrives heller ikke usikkerhet i inputdata, forutsetninger eller metode. Resultatene av analysene presenteres som en rekke stolpediagrammer som viser områdevis handelsutvikling og markedsandeler for en rekke forskjellige utbyggingsalternativer og bransjefordelinger. Dette kan gi inntrykk av at analysen har resultert i nøyaktig og sikker kunnskap om fremtidig utvikling og konsekvenser av den foreslåtte utbyggingen.

I beregningene av behov for kjøpesenterareal på Økern opplyses det heller ikke om usikkerheter knyttet til inputdata, forutsetninger og beregningsmetodikk, eller om hvordan slike usikkerheter kan slå ut. Til gjengjeld fremgår det relativt klart av teksten at det er gjort forenklinger og overslag - teksten gir ikke inntrykk av å presentere nøyaktig, detaljert og sikker kunnskap om fremtiden.

Om vi skal sammenligne disse tre analysene med tanke på usikkerhetsbeskrivelse, er det analysen fra Oslo som kommer best ut. Det er fordi analysen og prediksjonene er fremstilt på en slik måte at det ikke gis inntrykk av at dette er nøyaktig og sikker kunnskap.

Når det gjelder *gjennomsiktighet* eller etterprøvbarhet, som dreier seg om hvorvidt analysen er beskrevet på en slik måte at andre skal kunne gjennomføre den samme analysen, er det analysen for Lade- Leangen som kommer best ut. I analyserapporten er ligningene som er lagt inn i modellen beskrevet, det samme gjelder de fleste variablene (med unntak av funksjonen for avstandsfølsomhet). Inputdata og forutsetninger er i hovedsak beskrevet og referert slik at det skal være mulig for andre å etterprøve dem.

I analysen for Økern fremgår det også klart hvordan beregningen er gjennomført. Inputdata og forutsetninger er i all hovedsak referert slik at de kan etterprøves. En svakhet er at det ikke oppgis referanse til hvor enkelte av de sentrale tallene i beregningen er hentet fra. Dette gjelder blant annet omsetning per m², gjennomsnittlig kjøpekraft per innbygger og fremtidige innbyggertall i området. Grundigere dokumentasjon av data, resonnementer som ligger til grunn for forenklinger etc. finnes i kommunedelplanen og i bakgrunnsdokumentet for denne. Det refereres i reguleringsplanen til to planalternativer (hvorav det ene er kalt 0-alternativet) og til en vurdering av kumulative virkninger (av dette planforslaget sett i sammenheng med andre planlagte handelsutbygginger).

Også i analysen av Sørlandsparken er det beskrevet hvordan beregningene er gjennomført, men det er ikke satt opp regnestykker eller ligninger som gjør det enkelt for andre å gjennomføre de samme beregningene. Det er oppgitt referanser til kilder for de fleste tallene som er benyttet. Imidlertid er det gjort "egne vurderinger" for å komme frem til flere sentrale variable, og disse vurderingene er ikke beskrevet slik at andre kan etterprøve dem. Til sammen medfører svakhetene at det neppe er mulig for andre å etterprøve analysene som er gjort her, gitt som at

andre kan gjennomføre de samme beregningene med utgangspunkt i analyserapporten.

Når det gjelder *forståelighet* kommer analysen for Økern-senteret best ut. Metodikken som benyttes er enkel, og det er enkelt å forstå hvilke faktorer som er inkludert i analysen og hvordan beregningene er gjennomført. Mange vil relativt enkelt kunne gjøre seg opp en mening om hvorvidt de er enige i inputdata, forutsetninger, metode, beregninger og resultater, og mange vil sannsynligvis kunne delta i en diskusjon om dette. Dette fremheves av vårt intervjuobjekt i Oslo som en av de største fordelene ved denne modellen (og her må det påpekes at det er Oslo kommune som har utviklet denne metodikken).

I analysen for Lade-Leangen kan lesere som er vant til å forholde seg til matematiske ligninger og modeller, og som er villige til å bruke litt tid på å sette seg inn i hva som er gjort, kunne skjønne hvordan beregningene er gjennomført. Det er likevel mer tvilsomt om politikere og andre ikke-spesialister vil kunne gjøre seg opp en mening om hvorvidt analysene er gjennomført på en god måte, og om de vil kunne føre en diskusjon om dette. Dette bekreftes av vårt intervjuobjekt i Trondheim, som blant annet fortalte at planleggerne må forklare politikerne hvordan analysene er gjennomført og hva de innebærer.

Analysen for Sørlandsparken scorer lavt når det gjelder forståelighet. Selv en planlegger og forsker med lang erfaring i å trenge inn i forskjellige typer analyser, måtte bruke lang tid på å få oversikt over hvordan analysene er gjennomført, og kom aldri helt til bunns i dette. Det er tvilsomt om hovedtyngden av potensielle lesere kan forstå hvordan analysen er gjennomført, i en slik grad at de kan danne seg en mening om hvorvidt de mener analysen er rimelig, og føre en diskusjon om dette. Planleggerne i Kristiansand uttrykte at de oppfattet analysedokumentet som vanskelig å trenge inn i og diskutere.

Andre faktorer

Vårt intervjuobjekt fra Oslo fremhevet at en av fordelene med Oslo-modellen (her eksemplifisert med analysen for Økern-senteret) er at den er lite arbeidskrevende. Dette er viktig, da plan- og bygningsetaten i Oslo forholder seg til mange handelsutbygginger hvert år. Til gjengjeld antar vi at denne metodikken forutsetter at det er gjort en grundig og dermed arbeidskrevende jobb med analyser og planvurderinger på overordnet plannivå. Trondheimsmodellen, som her er eksemplifisert med analysen for Lade-Leangen, krever sannsynligvis moderat arbeidsinnsats når det gjelder å gjøre analyser for enkeltutbygginger. Til gjengjeld har det sannsynligvis vært arbeidskrevende å sette opp modellen, og vi antar at det krever relativt mye arbeid å holde modellen oppdatert med tanke på endringer i veinettet og i antall og lokalisering av bosatte, arbeidsplasser og handel i de åtte områdene. NCM-modellen er sannsynligvis også relativt arbeidskrevende. Det skal hentes inn en rekke data fra en rekke kilder, og disse skal sees i sammenheng med konsulentens egne vurderinger på ganske detaljert nivå. Handelen skal fordeles på flere varegrupper og en rekke delområder, og det skal gjøres en rekke detaljerte mellomberegninger før man kommer frem til et aggregert svar på hvilke effekter handelsutviklingen kan få.

Det er store forskjeller i detaljeringsgrad mellom analysene. I analysen for Økern senter opereres det med tre områder (grad av nærhet til senteret), og det skilles

ikke mellom varegrupper. I analysene fra Trondheim og Kristiansand opereres det med henholdsvis fire og tre varegrupper og åtte og ti delområder.

Et annet aspekt gjelder hvem som kan gjennomføre analysene. I intervjuet med Oslo ble det fremhevet at "alle" kan gjennomføre handelsanalyser etter denne metodikken og med kommunedelplanen og bakgrunnsrapporten for denne som underlag. Mange kan sannsynligvis gjøre handelsanalyser med en lignende tilnærming og metodikk som NCM har gjort for Kristiansand. Analyser ved hjelp av Trondheimsmodellen kan derimot kun gjennomføres av konsulentfirmaet som har etablert modellen og som eier denne.

Anbefalinger

Hvilke av de tre analysene beskrevet over gir beslutningstakerne best grunnlag for å forstå og diskutere konsekvensene av de beslutningene de skal ta? Analysen fra Oslo er lite detaljert, men lett forståelig. Analysen fra Trondheim er detaljert og etterprøvbart, men ikke umiddelbart forståelig. Analysen fra Kristiansand er detaljert, men relativt ugjennomtrengelig og i minst grad etterprøvbart.

For å besvare spørsmålet må man ta stilling til om det viktigste er detaljeringsgrad eller forståelighet. Vi heller mot at forståelighet er viktigst for å bidra til den offentlige og politiske diskusjonen, og dermed at analysen fra Oslo gir politikerne best grunnlag for å gjøre beslutninger. Uttalelsen fra vårt intervjuobjekt i Drammen om at man kan styre lokalisering og dimensjonering av handelsutviklingen, mens hvilke varer som selges hvor kun kan styres svært grovt (om i det hele tatt), trekker i retning av at høy detaljeringsgrad ikke er svært viktig, og kanskje et villspor i styringen av handelsutviklingen. Oslomodellen har også den fordel at den er lite arbeidskrevende, og at den kan gjøres av kommunens planleggere, av utbyggernes konsulenter og av forskjellige interessegrupper.

Basert på dette lander vi på at Oslomodellen, her representert ved analysen for Økern senter, kommer best ut. Men bruk av denne modellen fordrer sannsynligvis at det forut er gjort et godt plan- og analysearbeid på strategisk eller overordnet nivå.

5.8 Kunnskap og data som er nødvendige for å gjøre gode analyser av handelsutvikling i kommunene

Flere typer kunnskap er nødvendig

Ifølge dem vi intervjuet, er det nødvendig med flere typer kunnskap for å gjøre gode vurderinger i forbindelse med utbyggingsplaner for handel.

Kunnskap om areal- og transportplanlegging trekkes oftest fram. Dette ses både i sammenheng med konsekvenser for sentrum, sentre og deres funksjon i byen, for transportutvikling og for tilgjengelighet til handel og service. Noen betegner dette som fysisk planlegging eller samfunnsplanlegging. Plandiskusjoner om handelsutvikling ses ofte som del av areal- og transportplanarbeidet i kommunen. I areal- og transportplanleggingskunnskap inkluderes (i intervjuene) gjerne både generell kunnskap om sammenhenger mellom arealutvikling og transportutvikling og kunnskap om areal- og transportkontekst, gitt som eksisterende

utbyggingsmønster, arealbruk, transportsystemer, kollektivknutepunkter, møteplasser, steder, attraktivitet og trivsel.

Relativt få av våre informanter peker på generell *kunnskap om varehandel* som viktig for å kunne gjøre gode vurderinger i forbindelse med utbyggingsplaner for handel. Slik kunnskap dreier seg blant annet om bransjesammensetning, person- og makroøkonomi, trender, betingelser og rammer for handelen og historisk kunnskap om handelens utvikling over tid. I Fredrikstad påpekte de eksempelvis at kunnskap om markedssituasjonen er viktig. Detaljhandelsetablering er ikke varig, bransjer kommer og går og et lokales bruk endrer seg over tid. Andre er ikke like opptatt av dette. En av dem vi intervjuet sa for eksempel at det sikkert er en fordel å ha kunnskap om handel, men at enhver planlegger med en viss analytisk evne og nysgjerrighet kan skjønne hva dette dreier seg om og hva som ligger i for eksempel handelsanalysene. Dette er ikke spesielt vanskelig dersom man er trent i analytisk tenkning, ”ungdomsskolematematikk holder fint”. Man behøver egentlig kun å fokusere på det som kan styres gjennom planlegging, og det er lokalisering og utbyggingsvolum.

Mange er likevel opptatt av manglende kunnskap om handel, og dette gjelder i hovedsak kunnskap om, oversikt over og verktøy for å håndtere arealkrevende og plasskrevende varer, arealkrevende handelskonsepter, hypermarkeder, glidning i oppfatninger og definisjoner av hva som er arealkrevende varer samt bransjeglidning hvor butikker for arealkrevende varer også selger detaljvarer. Som nevnt, er det mye usikkerhet rundt dette, og mange opplever at de ikke har kunnskap eller verktøy for å håndtere det.

Drammen nevner at fylkeskommunen har utfordret dem på problemstillinger knyttet til bransjeglidning. Helt spesifikt gjelder dette hvordan man kan håndtere at detaljvarer selges i butikker for arealkrevende varer. Drammen vurderer mulighetene for å definere maksimale salgsarealer for detaljvarer i reguleringsplaner for arealkrevende varer, men er usikker på om dette er en god løsning, om det er gjennomførbart og om det er mulig å kontrollere. Sarpsborg har en diskusjon gående med Miljøverndepartementet om møbelbutikker og hvordan disse skal defineres og lokaliseres. I Sarpsborg er oppfatningen at dersom man kan dokumentere at samlokalisering av butikker i samme bransje gir redusert transportomfang, bør disse kunne samlokaliseres. Tromsø sliter med avklaring av definisjoner av ulike varetyper. Ifølge deres kommuneplan er det kun varer som ikke bør selges i sentrum på grunn av arealkrav eller trafikkgenerering som skal tillates solgt i avlastningssentrene, men det er mye diskusjon om hvordan man kan sortere varegruppene i forhold til lokalisering og hvordan dette kan styres. Nåværende kommuneplan og fylkesdelplan oppleves å ikke gi gode nok styringsmuligheter, slik at man får en uønsket utvikling som bidrar til at man ikke oppnår viktige målsettinger (sentrum) og at man får uønskede konsekvenser (trafikk, utarming av sentrum). De forsøker å ta tak i dette gjennom den pågående revisjonen av kommuneplanen.

I Porsgrunn sier man at det er en utfordring hvordan en skal takle storhandel og etablering av nye konsept. Dette vet de for lite om. Fredrikstad ser en utfordring med de store hypermarkedene som selger alt – hvilken rolle de skal få spille i forhold til de mindre, men spesialiserte butikkene som man ønsker på gateplan i sentrum. De er også opptatt av å finne ut hvordan de kan styre bransjeglidningen i de eksterne lokalene.

I Oslo mener man å ha funnet en god måte å håndtere denne problemstillingen på. Der skilles det kun mellom to typer handel – handel med plasskrevende varer (i henhold til definisjonen i den tidligere veilederen) og annen handel. All ”annen handel” er håndtert etter de samme bestemmelsene og retningslinjene i kommunedelplanen. I Oslo mener man at dette gjør det relativt enkelt å forholde seg til nye konsepter, bransjegliding med mer.

Man har også behov for *kunnskap om befolkning og boliglokalisering, befolkningens handlevaner og kjøpekraft*, hovedsakelig for å kunne vurdere handelsområdet til en foreslått utbygging (for bydelssentre og lokalsentre er dette gjerne gitt som antall mennesker i gangavstand) eller totalt behov for handelsarealer i kommunene eller området.

Kunnskap er nødvendig for å vurdere *lokal trafikkgenerering* på grunn av nye etableringer. I tillegg til allerede nevnt kunnskap, krever dette kunnskap om reisevaner på handlereiser og hvordan trafikkkonsekvenser skal vurderes og beregnes.

Flere byer jobber spesifikt med *utvikling av sentrum* for at dette skal kunne konkurrere bedre med avlastningssentrene, og nevner kunnskap om dette som viktig. Parkeringsstilgang og opprusting av gaterom er gjerne viktige temaer. Blant annet Tromsø diskuterer sentrumsutvikling i forbindelse med revisjon av kommuneplanen. De diskuterer også hvordan gårdeierne og de forretningsdrivende i sentrum kan samarbeide for å gjøre selve handelstilbudet i sentrum mer attraktivt, gjennom felles åpningstider, salg, etc.

Spesielt de byene som i større eller mindre grad er sammenvokst med en naboby, som Stavanger - Sandnes, Skien – Porsgrunn og Sarpsborg – Fredrikstad, snakker om at det er viktig å se utviklingen på tvers av kommunegrensene og å samarbeide med nabokommunen om felles plandokumenter. Dette krever *kunnskap om nabokommunen, om plansamarbeid og om hvordan slike bypar kan og bør fungere*. Sarpsborg nevner at det er viktig å ha ulike geografiske perspektiver med seg når man vurderer hvordan innbyggernes ulike behov kan dekkes. En IKEA-lokalisering må for eksempel ha et helt Østfoldperspektiv, og da dreier det seg om transportomfang og tilgjengelighet.

Manglende kunnskap om hvilke konsekvenser nye etableringer har for eksisterende senterstruktur, både på oversikts-, område- og prosjektnivå, nevnes som et savn av enkelte. Vi oppfatter at dette dreier seg om dypere kunnskap om hvordan visse strategier og valg med tanke på handelsutvikling påvirker hele senterhierarkiet, hvordan folk bruker sentrene, hvordan dette påvirker den totale arealstrukturen.

Enkelte kommuner etterlyser eller savner kunnskap om hva slags problemstillinger det er behov for å belyse i analyser av handelsutvikling og utbyggingsprosjekter for handel. Med slik kunnskap kunne de i større grad stille de riktige kravene til analyser som gjennomføres. Kristiansand nevner behov for kunnskap om hva som er de viktige virkningene og konsekvensene av slike utbygginger generelt og i den spesifikke konteksten, og om hvordan man kan utrede og analysere disse.

Et par av dem vi intervjuet nevnte også at det er viktig å anvende analytisk kunnskap i planarbeid knyttet til utvikling av handel i kommunene, i tillegg til estetisk eller formmessig kunnskap. Det er behov for en kritisk-analytisk

innfallsvinkel, der man studerer tallene og skjønner hva de gjelder, ser fordeler og ulemper med måten de er satt opp på. Vi oppfatter dette som en kommentar til at mange som arbeider med reguleringsplaner for handel i større grad har estetisk enn analytisk kunnskap, og at de som arbeider på oversiktsplannivå både mener at den analytiske kunnskapen må tillegges vekt og at det hadde vært ønskelig at også de som håndterer reguleringsplaner hadde slik innsikt.

Hvem har den nødvendige kunnskapen, og hvem burde hatt den?

Noen kommuner, i hovedsak de største, sier at planavdelingen har den nødvendige kunnskapen til å styre handelsutviklingen. I Oslo er det byutviklingsavdelingen i plan- og bygningsetaten som er hovedredet for slik kunnskap. De sitter på dataene, den generelle kunnskapen og historikken. For Oslo er det viktig at de selv besitter den nødvendige kompetansen for å kvalitetssikre og supplere analysene som gjøres av konsulenter for utbyggerne, og at de selv er i stand til å gjennomføre slike analyser. I Drammen sier de at kommunen i hovedsak har den nødvendige kunnskapen, og at de skaffer seg den kunnskapen de trenger om de ikke har den. I Trondheim har byplankontoret medarbeidere med forskjellig bakgrunn og kunnskap, og til sammen har de i hovedsak den kunnskapen som er nødvendig. De lener seg for øvrig også på finansstaben hos rådmannen når det gjelder spørsmål om handelsutvikling. I Trondheim sies det også at noen av de folkevalgte har kunnskap om handelsutvikling, og at de kan være ganske tydelige i saker som gjelder dette.

Stavanger sier at de innehar nødvendig kompetanse på areal- og transportplanlegging, planbehandling og trafikk. Når det gjelder handel og økonomikunnskap, støtter de seg i hovedsak til næringssjefen. Fra Bergen kommenteres det at "kommunen forhåpentligvis har den kunnskap som trengs".

Andre kommuner sier at de mangler nødvendig kunnskap og burde hatt det. I Tromsø anser man at en vanlig byplanlegger sannsynligvis ikke vet så mye om handelsnæringen, og at det sannsynligvis bare er de største byene som holder seg med spesialkompetanse på dette. De mener selv at de i hvert fall burde hatt nok kompetanse til å kunne føre en diskusjon med utbyggerne og handelsnæringen om handelsutvikling. Før så de problemstillingen mer i et areal- og transportplanperspektiv, som de har mer kontroll på. I Kristiansand sa de også at det hadde vært nyttig om kommunen hadde ressurser og kunnskap i egen stab, slik at de kunne kvalitetssikre analyser og bruke dem riktigere. De har engasjert firmaer til å lage handelsutredninger i forbindelse med plandiskusjoner knyttet til etablering av nytt bydelssenter på Rona og ved redefinering av senteret i Vågsbygd. Det er gjort på denne måten fordi de ikke har hatt kompetansen til å lage disse utredningene selv, men legger vekt på at i disse sakene er det de selv som er premissleverandør for utredningene. I Sandnes sier de at det nok ikke er tilstrekkelig mange med denne type kunnskap i kommunen. De opplever at de ikke har ressurser til å utarbeide planer og utredninger selv, de gjør kun saksbehandlingen.

Sarpsborg og Fredrikstad sier at det er viktig at kommunen har tilstrekkelig kompetanse til å gjøre en kritisk vurdering av tiltakshavers materiale, og at kommunene lett kan bli overkjørt hvis de ikke matcher utbyggers kompetanse og innsikt. Kommunene følger opp intensjonene i sine planer og har i forbindelse med alle reguleringsplanarbeider et oppstartmøte med konsulenten der føringer

for planarbeidet gjennomgås. Referat fra møtene brukes i det videre arbeidet. Sarpsborg ønsker et bedre analysegrunnlag for å kunne vurdere behov for arealer og lokalisering av nye etableringer. Dette skal blant annet danne grunnlag for revidering av kommuneplanen. Kommunen viser til at det i fylkesplanen er avsatt arealer til plasskrevende varehandel, men også fylkeskommunen ønsker en handelsanalyse for å kunne fastsette arealbehovet på et mer pålitelig grunnlag.

Ellers er det få som trekker frem fylkeskommunen som et sted hvor de kan søke kunnskap. De få som har snakket om dem, uttaler seg mer i retning av at det er ganske tynt faglig på dette feltet i fylkeskommunen eller at en der ikke er spesielt opptatt av disse problemstillingene.

Flere kommuner nevner at konsulentene gjør mye av utredningsjobben. Det ser likevel ut til at det er relativt få konsulenter som er aktuelle. I Oslo anslår man at det kanskje er tre til fem konsulenter som har nødvendig kunnskap til å gjennomføre analyser for handelsutvikling, mens Trondheim nevner to. I Kristiansand sies det at det er få konsulentfirmaer som kan dette, og at utbyggere har argumentert med at fremdriften må legges opp i forhold til konsulentenes kapasitet.

Nødvendige data

De data som nevnes spesifikt at det er behov for når man vurderer utbyggingsplaner for handel, kan oppsummeres omtrent som følger:

- Hvor mye handel et nytt prosjekt genererer - omsetning per m²
- Kjøpekraft og handlevaner i befolkningen
- Bosettingsdata – 'nedslagsfelt for handelen'
- Reisevanedata generelt og for handel spesielt
- Dagens situasjon – handelsarealer med mer
- Areal- og transportkontekst – arealstrukturer, transportsystemer, senterstruktur

Drammen oppsummerer databehovet som følger: "Vi trenger å finne ut hvor mye handel som skal skje, om dette trekker kunder fra steder det ikke skal og om det skaper trafikk som gir problemer på veinettet. Da trenger vi blant annet data på omsetning per m² og kjøpekraft per innbygger, i tillegg til data om hva som allerede finnes i området". Oslos kortversjon er at de trenger data om omsetningstall for varehandel på bydelsnivå og per person, måltall for omsetning per m² i kjøpesentrene, befolkningsdata for ulike områder, veinett for beregning av gangavstander. I tillegg må man ha kunnskap om areal- og transportkontekst.

Hvilke data mangler eller er mangelfulle?

De fleste av dem som hadde forslag om forbedringer, nevnte at de ønsker seg bedre og mer brukbare omsetningstall. Flere refererer til Andhøys "Senterboken" når de diskuterer omsetningstall for kjøpesentre. Denne brukes flittig, men det finnes klare forbedringsønsker. Hovedkritikken går på at kategoriseringen og rapporteringen i Senterboken er tilpasset varehandelen og ikke planleggingen. Det skilles ikke mellom sentre av forskjellig type og størrelse. Blant annet Oslo påpeker at de i mange sammenhenger har behov for data om det *totale* handelsarealet i et område, også inkludert butikker som ikke er en del av et kjøpesenter. De nevner også at de har behov for tall for totalareal, som er det som

kan reguleres gjennom reguleringsplan, mens Andhøy oppgir arealer som salgsareal pr varetype.

Flere nevner også at de er i tvil om kvalitetene på dataene, og om de forskjellige kjøpesentrene rapporterer arealtall likt. Trondheim savner bedre omsetningstall, bedre og mer detaljerte data på omsetning, typer sentre og varegrupper, men sier at man skjønner at dette er vanskelig på grunn av konkurransesituasjonen mellom sentrene.

Det kom også frem ønsker om bedre og mer brukbare reisevanedata for handlereiser til sentre med forskjellig beliggenhet og av forskjellige typer og størrelser.¹⁴

Flere kommuner nevner også at de savner gode data for eksisterende handelsarealer. Kristiansand mener at de har for dårlig oversikt over hvor mye handelsarealer som allerede finnes, for eksempel hvor mye handelsarealer det finnes i sentrum. Dette skyldes blant annet dårlige GAB-registre, hvor det er vanskelig å skille mellom forskjellige funksjoner (handelsareal, lager, kontor, annet). SSBs inndelinger passer ikke med de behovene kommunen har i sin planlegging. De ser også at det stadig skjer endringer, for eksempel bruksendring fra industri til kontor, som gjør det vanskelig å holde oversikten. I Stavanger opplevde de at når de gjennomførte registreringer, kom det fram flere etableringer som man ikke hadde oversikt over langs hovedveger og utenfor senterområdene. Sarpsborg ønsker mest mulig data på grunnkrets nivå, både utbygginger, handel, arbeidsplasser med mer. Kommunen ønsker nå å få oversikt over hvilke analysemuligheter som ligger i ATP-modellen som byene nå er gitt tilgang til. I Bergen er det ønskelig med bedre statistikk om arbeidsplasser og virksomheter for å styrke vurderingsgrunnlaget.

Blant annet Sandnes sier at de ikke opplever mangel på data som et problem, men påpeker at de ikke har ressurser til å formidle eksisterende data på en god måte, eller i det hele tatt.

¹⁴ I en annen rapport fra dette prosjektet avhjelper vi forhåpentligvis dette behovet noe gjennom de reisevane- og handledata vi der presenterer.

6 Oppsummerende diskusjon

6.1 Bakgrunn

Vegtransporten står for en stor del av klimagassutslippene i norske storbyer. Arealbruk og lokalisering av virksomheter har stor innvirkning på transportbehovet, bilbruken og klimagassutslippene fra transport. Handel er en trafikkskapende virksomhet. Hvor og hvordan handelen utvikles har betydning for hvor mye trafikk som genereres på grunn av reiser i forbindelse med handel. Det er derfor behov for å undersøke hvordan utvikling av handel planlegges og styres i de største norske byene, og om måten dette gjøres på fører til en handelsutvikling som bidrar til å redusere vegtransport og klimagassutslipp. Ideen er at bedre kunnskap kan legge grunnlag for å endre praksis, slik at måloppnåelsen bedres.

Oppdragsgiver ønsket en kartlegging av dagens praksis med tanke på: Hvordan utbyggingsplaner for handel håndteres i storbyene; Hvilke analyser som gjennomføres, og; Hvor beslutningsrelevant kunnskap man får fra analysene. Denne kartleggingen er gjennomført ved hjelp av intervjuer og dokumentstudier.

Under har vi gjort en kritisk-analytisk drøfting av oppdragsgivers spørsmål, med fokus på å finne forklaringer på at handelsutviklingen fortsatt går i retninger som gir økt biltrafikk, og på å komme frem til anbefalinger om hva som bør endres for å bedre måloppnåelsen. Vi peker også på problemstillinger som bør studeres grundigere enn det vi har hatt mulighet til i dette arbeidet.

6.2 Overordnet og strategisk planlegging

Dersom offentlig planlegging og styring av handelen skal bidra til redusert biltrafikk og klimagassutslipp, må det være fordi den bidrar til en utvikling av handelsstrukturen som gjør det attraktivt og mulig for stadig flere å gjennomføre handlereiser med andre transportmidler enn bil, og til at stadig flere faktisk velger andre transportmidler enn bil på handlereiser.

Dette krever (se for eksempel Tennøy et al., 2009):

- at handel og service som benyttes ofte er lokalisert i gang- og sykkelavstand til boligene
- at mer spesialiserte handels- og servicetilbud som benyttes sjeldnere og som krever større omland, lokaliseres i områder hvor det er mest attraktivt og naturlig å benytte kollektivtransport, sykkel eller gange
- at vekst i handel i områder som er lettest tilgjengelig med bil unngås

Dette stiller også krav til planleggingen, planene og beslutningsprosessene:

- at målsettingen om redusert biltrafikk og tilhørende klimagassutslipp prioriteres
- at overordnede planer angir en utvikling som bidrar til at denne målsettingen nås

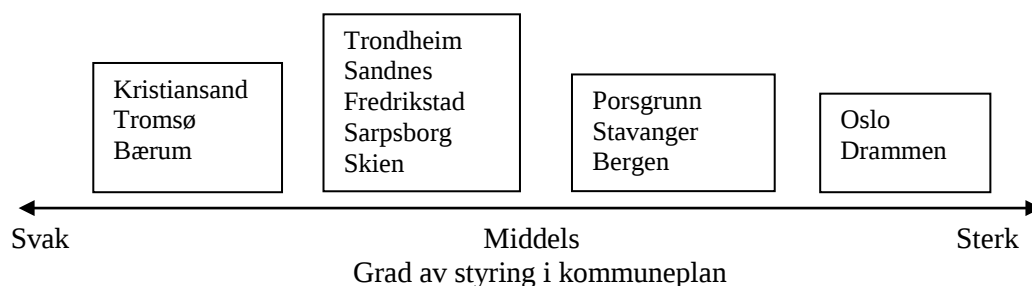
- at planene inneholder virkemidler som er sterke nok til å styre utviklingen
- at politikerne gjør vedtak som er i tråd med planene

Gjennom intervjuene kom det frem at målsettingen om å redusere vegtrafikken i de overordnede planene ofte er operasjonalisert til målsettinger som å styrke eller ikke svekke sentrum og (i noen byer) lokalsentre, at det lokale trafikksystemet i tilknytning til større kjøpesentre ikke skal overbelastes, at befolkningen skal ha et godt og velfungerende handels- og servicetilbud og at senterstrukturen skal være robust. I de overordnede planene er dette gjerne konkretisert ved å angi hvor ny handel kan lokaliseres, samt (i varierende grad og etter forskjellige definisjoner) hvilke typer varer og konsepter som kan lokaliseres hvor. I noen tilfeller defineres også hvilke dimensjoner ny handelsutvikling i de forskjellige lokalitetene kan ha.

Vi identifiserte to forskjellige tilnærminger til styring av handelsutvikling i de overordnede planene. I den ene tilnærmingen gjør kommunene egne vurderinger av hvordan handelen skal utvikles, og ber utbyggere om å vise at deres prosjekt ligger innenfor de gitte rammene i planen. I den andre tilnærmingen definerer kommunene sine målsettinger, og ber utbygger vurdere hvorvidt deres prosjekt har negative konsekvenser i forhold til disse. Dette svarer til de to viktige spørsmålene i planleggingen: "Hva skal vi gjøre for å oppnå...?" og "Hva er konsekvensene av...?".

Vi har ikke undersøkt hvorvidt de overordnede planene styrer handelsutviklingen i trafikkreduserende retning. De vi intervjuet blant annet i Trondheim, Kristiansand og Tromsø problematiserte hvorvidt deres overordnede planer tillater for stor eller rask utbygging av handelsarealer i bilbaserte lokaliteter (i disse tre kommunene definert som 'avlastningssentre'). Flere pekte også på problemstillinger knyttet til håndtering av plasskrevende varer, arealkrevende varer og handelskonsepter, samt bransjegliding. Vi oppfattet ikke at noen av de 13 kommunene har gjennomført grundige og kritiske analyser av egne overordnede planer for å vurdere hvorvidt handelsutviklingen det legges opp til i disse planene bidrar til å redusere eller begrense veksten i biltrafikken, eller til andre definerte målsettinger som å styrke sentrum.

Det synes å være store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvorledes kommuneplanens styrer handelsutviklingen. Dette gjelder både utforming av bestemmelser og retningslinjer, samt i hvilken grad ulike begreper defineres. Basert på den gjennomgangen vi har foretatt, kan det likevel synes som om noen kommuner har bedre styringsverktøy enn andre. Kommunedelplan for Oslo skiller seg i særlig grad ut som et sterkt styringsgrunnlag, mens kommuneplanene for Kristiansand, Tromsø og Bærum er lite tydelige og klare. Figuren under illustrerer i hvilken grad kommunene styrer handel i sine kommuneplaner.



Det må presiseres at det kun er tatt utgangspunkt i kommuneplanen. Det er ikke mulig å si noe om kommunenes praksis og hvordan de tar i bruk disse verktøyene. Flere av kommunene utarbeider også kommunedelplaner for ulike områder det kan etableres handel. Disse planene er det ikke sett nærmere på i dette prosjektet.

De vi intervjuet er relativt samstemte i at politikerne i hovedsak er plantro. De intervjuede blant annet i Bergen, Stavanger og Sandnes kunne likevel vise til eksempler på at politikerne har vedtatt utbyggingsplaner for handel som strider mot overordnet plan. I hovedsak gjelder dette større utbygginger i bilbaserte lokaliteter. I Drammen og Oslo venter de på politiske avgjørelser i lignende saker.

Det ser dermed ut til at overordnede planer har relativt stor innvirkning på utviklingen av handelsstrukturen. Så lenge vi ikke har undersøkt hvorvidt det styres i retning av en trafikkreduserende utvikling, kan vi imidlertid ikke si noe om hvorvidt dette bidrar til måloppnåelse. Dette er et kjernesporsmål, som bør undersøkes grundigere i videre arbeider. En annen problemstilling som det bør arbeides videre med, er hvordan man skal håndtere utfordringer knyttet til håndtering av plasskrevende varer, arealkrevende varer og handelskonsepter og bransjegliding.

6.3 Konkrete utbyggingssaker

Utbygging av handel initieres i stor grad av private og i noen tilfeller kommunale utbyggere. Utbygger er ansvarlig for utarbeidelse av reguleringsplaner, og dermed for utarbeidelse av eventuelle handelsanalyser. Kommunene kan, avhengig av hvilke målsettinger og virkemidler som er definert i overordnet plan, stille krav til hva som skal utredes og hvordan dette kan gjøres. Hvilke krav som stilles ser også ut til å avhenge av kompetanse, kapasitet og prioriteringer i planetaten og fra politikerne. Handelsanalyser er i den videre diskusjonen å forstå som analyser av hvordan en konkret handelsutbygging vil påvirke handelen i andre handelsområder.

Jamfør de to tilnærmingene til styring av handel i overordnet plan, som nevnt over, skal handelsanalysene enten demonstrere at den foreslåtte utbyggingen ligger innenfor de rammer som overordnet plan setter eller vurdere konsekvenser av den foreslåtte utbyggingen i forhold til viktige målsettinger gitt i overordnet plan. I det første tilfellet vil resultatet av analysen gjerne være en maksimal størrelse på handelsutbyggingen. I det andre tilfellet vil det være en beskrivelse av effekter på handelsutviklingen i sentrum og i noen tilfeller i lavere grads sentre.

Handelsanalyser kan, som andre prediksjoner om fremtiden, aldri være sikre eller objektive. Til det er usikkerhetene i data og forutsetninger for store og de subjektive vurderingene som må gjøres for mange. Mange av dem vi intervjuet ga uttrykk for at de vet at analysene er usikre og subjektive. Flere uttrykte at de oppfattet at analysene i stor grad er rettet mot å fremstille utbyggers prosjekt i et godt lys, heller enn mot mest mulig objektivt å belyse positive og negative konsekvenser av utbyggers forslag.

For at handelsanalyser skal bringe beslutningsrelevant kunnskap inn i plan- og beslutningsprosessene, og at denne kunnskapen skal være nyttig, må slik usikkerhet og mulige konsekvenser av denne beskrives. Analysene må dessuten

gjennomføres og beskrives slik at de er etterprøvbare og forståelige. Bare hvis dette er oppfylt kan planleggere, politikere og andre forstå hvilke data, forutsetninger og årsak-virkningsmekanismer som er lagt inn i analysene. Da kan de også vurdere om de aksepterer disse premissene og dermed resultatene og anbefalingene som følger, diskutere analysene og anbefalingene og ta stilling til (politikkerne) om prosjektet skal tillates bygget eller ikke (Tennøy *et al.*, 2006). Ifølge Sager og Ravlum (2005) er dette avgjørende for at politikerne skal tillegge analysene vekt.

Ifølge intervjuundersøkelsen og dokumentstudien ser det ut til at analysene i varierende grad oppfyller disse kravene. I dokumentstudien fant vi at usikkerhet og subjektive vurderinger generelt ikke er godt beskrevet. Dokumentene gir i varierende grad uttrykk for at analysene og resultatene er usikre. Etterprøvbareheten av analysene varierer. Det samme gjelder forståeligheten.

Det kan se ut til at høyere detaljeringsgrad (inndeling i varegrupper og delområder) medfører at flere usikkerheter og subjektive vurderinger må legges inn i analysene. Dette kan medføre at analysene blir mindre etterprøvbare og mindre forståelige. Man kan diskutere hvilken detaljeringsgrad som er optimal i slike analyser, sett i lys av hva som kan styres gjennom offentlig planlegging. Man kan ikke skille mellom skobutikk og matvarebutikk i reguleringsplanen, som noen uttalte.

Det ser ut til at det ikke nødvendigvis gjennomføres analyser av 0-alternativer - hvordan utviklingen og fremtiden vil være dersom prosjektet ikke gjennomføres. Det ser heller ikke ut til at det er vanlig å gjøre analyser av andre alternativer, for eksempel at de foreslåtte handelsarealene heller lokaliseres andre steder, som i sentrum, bydelssentre eller andre sentre. Vi tar forbehold om at vi kun har studert selve handelsanalysene for Lade-Leangen og Sørlandsparken og reguleringsplanen for Økern-senteret.

Dersom analysene skal være beslutningsrelevante og kunne bidra til måloppnåelse, kreves det selvsagt også at de belyser, eller brukes til å belyse, de beslutningsrelevante problemstillingene. De må bringe kunnskap inn i plan- og beslutningsprosessene om hvorvidt det foreslåtte prosjektet bidrar til en handelsutvikling som gir redusert biltrafikk og/eller til at sentrum og lokalsentre styrkes, eventuelt at de ikke svekkes.

Ut fra intervjuene, anses analysene i all hovedsak å gi svar på hvilken *effekt* en handelsutbygging vil ha for handelsutviklingen i sentrum og andre eksisterende sentre. Dette oppgis gjerne som endringer i omsetning eller i markedsandeler. I intervjuene etterlyses bedre analyser av hvilke *konsekvenser* dette vil ha for sentrumsutvikling, den generelle byutviklingen, transportmengder og klimagassutslipp. Slike analyser kan gjøres på grunnlag av handelsanalysene. Dersom slike analyser skal bli utarbeidet av utbygger, krever det sannsynligvis at kommunene stiller krav om dette (mange gjør det allerede).

Handelsanalysene kan ikke være et viktig bidrag til at målsettinger satt i kommuneplanen nås dersom de ikke svarer på, eller bidrar til å gi svar på, beslutningsrelevante problemstillinger, er vinklet for å bevise at utbyggingen ikke gir negative konsekvenser, er vanskelige å forstå eller på andre måter ikke viser hvilke konsekvenser den foreslåtte handelsutbyggingen kan få for målsettingene. I slike tilfeller kan handelsanalysene virke mot sin hensikt, ved at de pretenderer å

ha undersøkt konsekvensene og funnet at de er ubetydelige. Dette kan både være en begrunnelse for å si ja for politikere som av forskjellige grunner ønsker å tillate utbygging, og det kan bidra til å legge bevisbyrden for å 'motbevise' handelsanalysen på politikere eller andre som er skeptiske til utbyggingen, eller på planetaten som ofte ikke har kompetanse eller kapasitet til å gjøre dette.

Vi konkluderte i vår vurdering av tre typer handelsanalyser at den røffe, forståelige og lite detaljerte Oslo-modellen var den mest anbefalingsverdige tilnærmingen. Bruk av en slik type handelsanalyse krever imidlertid at det er gjort et godt analyse- og planarbeid på oversiktsplannivå, slik at mange vurderinger, avveiiinger og avklaringer er gjort før man kommer til reguleringsplannivå.

Vi vil imidlertid anbefale at det gjøres grundigere studier av kvaliteten på handelsanalysene som produseres i norsk planpraksis enn det vi kunne gjøre her, og hvordan denne kan forbedres. Ikke minst er det viktig å undersøke grundigere hvordan handelsanalysene brukes av de forskjellige aktørene i utbyggingssaker, og hvilken innflytelse de har på de beslutningene som tas. Vår gjennomgang her må ses som et første spadestik i dette problemkomplekset.

6.4 Konklusjon

Dersom målsettingene om at handelsutviklingen skal styres i en trafikkreduserende retning skal nås, må dette styres gjennom planlegging på oversiktsnivå. Handelsanalyser kan bare være nyttige dersom kommuneplaner eller lignende definerer klare målsettinger for handelsutviklingen og angir hvordan utviklingen skal foregå, og handelsanalysene brukes for å vurdere hvorvidt foreslåtte tiltak er i henhold til slike planer og målsettinger. Handelsanalysene må være forståelige, slik at de kan benyttes som diskusjons- og beslutningsgrunnlag. Det er dermed den overordnede planleggingen som må styrkes om måloppnåelsen skal bedres. Handelsanalyser kan sannsynligvis ikke gi måloppnåelse alene, eller i seg selv.

Denne diskusjonen kan også konkluderes på en annen måte. Gitt det vi vet om sammenhenger mellom hvor vi lar handelen vokse og de konsekvensene dette har for utvikling trafikkmengder, er det én ting som trer tydelig frem: Dersom veksten i handelsarealer skjer i områder som er lettest tilgjengelig med bil, slik som avlastningssentre, bilbaserte handlesentre utenfor byene, store matvarebutikker lokalisert uavhengig av boligkonsentrasjoner og lignende, vil ny handelsutvikling bidra til økt biltrafikk. Dersom handelsutvikling i slike lokaliteter stoppes, og utbygging av handel i stedet styres mot sentrum, bydelssentre og lokalsentre, vil handelsutviklingen bidra til redusert vekst i biltrafikken og til at sentrum og lokalsentre styrkes. Spesielt vil dette være tilfelle dersom slike tiltak følges opp med parkeringsbegrensninger, styrking av kollektivtrafikken og bedre forhold for gang- og sykkeltrafikken. Dette kan styres gjennom fylkesdelplaner, kommuneplaner og reguleringsplaner - dersom det er en slik utvikling vi faktisk ønsker.

6.5 Innspill til videre arbeid

Dette arbeidet har hatt et bredt utgangspunkt, og det har ikke vært rom for å gå i dybden på de mange problemstillingene som er avdekket. Vi ser at det er behov for å arbeide videre med flere av disse problemstillingene.

På overordnet eller generelt nivå er det blant annet behov for å undersøke og diskutere følgende:

- Styrer overordnede planer i retninger som gir redusert vegtrafikk og styrking av sentrum og lokalsentre?
- Hvilke analyser bør gjøres og hvilke diskusjoner bør tas på overordnet nivå (kommuneplan) og på reguleringsplannivå?
- Hvordan håndtere plasskrevende varer, arealkrevende varer og handelskonsepter, samt bransjegliding?
 - Hvor skal slike *lokaliseres* i bystrukturen? (Og - vil vi ha dem?)
 - Hvordan *skille* mellom forskjellige typer handelsetableringer?
 - Hvordan *styre* lokalisering og dimensjonering av handelsetableringer for forskjellige typer handel?
- Forskjellige typer handel bør lokaliseres etter forskjellige kriterier. Hvordan kan vi bedre skille mellom og håndtere dagligvarer, sjeldenvarer og store varer i plan- og beslutningsprosessene?

Kvaliteten på handelsanalyser bør studeres grundigere for å kunne si noe konstruktivt om forbedringsmuligheter. Det er behov for å undersøke og diskutere følgende:

- Hvilke problemstillinger bør handelsanalyser bidra til å belyse, og hvordan sikre at disse belyses?
- Hvor detaljerte bør handelsanalyser være - hva er optimalt? Hva bør man detaljere på (i forhold til hva som kan styres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven)?
- Hvordan kan handelsanalysene forbedres med tanke på redegjørelse for usikkerhet og subjektivitet, etterprøvnbarhet og forståelighet?

Referanser

- Asplan Viak (2004): Areal- og transportanalyser for Lade – Leangen.
Dokumentasjonsrapport: Handelsmessige konsekvenser og parkering.
- Buckley (1992): “How Accurate Are Environmental Impact Predictions?” *Ambio*, vol. 20 no. 3-4, May 1991.
- De Jongh, P. (1988): “Uncertainty in EIA”. In Peter Wathern (ed.) *Environmental Impact Assessment. Theory and Practice*. (Routledge, London).
- Finnmark fylkeskommune 2005: Fylkesplan for Finnmark 2006-2009. Revidert 2007
- Faludi, A. ([1958] 1973) What is planning theory? In Faludi, A. (ed.) *A reader in planning theory*. Pergamon Press, Oxford, New York, Toronto, Sydney, 1973, pp 1-10.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. S. og Buhl, S. (2002): Underestimating Costs in Public Works Projects. Error or Lie?” *Journal of the American Planning Association*, Vol. 68, No. 3, summer 2002.
- Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius og Werner Rothengatter (2003): “Megaprojects and risk. An anatomy of ambition”. (Cambridge University Press).
- Hanssen, J.U., T. Loftsgarden og G. Nielsen (2009): Prinsipper og retningslinjer for arealkrevende handel i regionale planer. Innspill til veileder. TØI rapport 1016/2009
- Hordaland fylkeskommune (2002): Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og service
- Institutt for Bransjeanalyser (2008): Senterboken 2008
- Miljøverndepartementet (2008): Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Utfyllende kommentarer
- Miljøverndepartementet (2001): Planlegging av by- og tettstedsstruktur. Veileder. T-1365
- Miljøverndepartementet (2000): Planer og bestemmelser for kjøpesentre. Veileder. T-1317
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2004): Fylkesdelplan for senterstruktur
- NCM Sentrumsutvikling (2004): Handelsutredning til reguleringsplan for Sørlandsparken
- Nielsen, G. (2008): Styring av handel og senterstruktur på Jæren. TØI. Utkast til rapport
- Nielsen, G., T. Kvarud og G. Myklebust (2006): Lokalisering av arealkrevende handel i Bergen – handelsanalyse. Notat 1 CIVITAS/Kvarud analyse/balanza
- Plan- og bygningsetaten i Oslo (2009): Økern senter – Planforslag til offentlig ettersyn. Reguleringsplan med konsekvensutredning. Saksnummer 200612026, dokumentnummer 94.
- Sager, T. og Ravlum, I. (2005) The political relevance of planners’ analysis: The case of a parliamentary standing committee. *Planning Theory* Vol 4 (1): 33-65
- Sogn og Fjordane fylkeskommune (2000): Fylkesdelplan for arealbruk for Sogn og Fjordane

- Teigland, Jon (2000): "Impact Assessments as Policy and Learning Instrument. Why Effect Predictions Fail, and How Relevance and Reliability can be Improved". Ph.D. thesis 2000 Roskilde University.
<http://www.vestforsk.no/dok/publikasjoner/rapport13-00.pdf>
- Tennøy, Aud, Annelene Holden Hoff, Tanja Loftsgarden og Jan Usterud Hanssen (2009): Kunnskapsgrunnlag for areal- og transportutvikling i Buskerudbyen 2025 og 2050. TØI-rapport 1020/2009
- Tennøy, Aud, Jens Kværner og Karl Idar Gjerstad (2006): Usikkerhet I KU-prediksjoner – vi trenger bedre kommunikasjon og større gjennomsiktighet. I Tesli, Arne, Jørn Thomassen og Jan Sørensen (red.) (2006): Kvaliteten på norske konsekvensutredninger. Gjennomgang, kvalitetsvurderinger og metodeutvikling. Samarbeidsrapport NIBR/ Miljøalliansen 2006
- Tennøy, Aud, Jens Kværner, Karl Idar Gjerstad (2006): Uncertainty in environmental impact assessment predictions – the need for better communication and more transparency. Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 24, No 1 March 2006, sider 45 – 56.
<http://www.ingentaconnect.com/content/beechn/iapa/2006/00000024/00000001>
- Wachs, Martin (1990): "Ethics and Advocacy in Forecasting for Public Policy". Business & professional ethics journal, vol.9, nos. 1 & 2.
- Wathern, Peter (1988): "An introductory guide to EIA". In Peter Wathern (ed.) Environmental Impact Assessment. Theory and Practice. (Routledge, London).
- Wood, Christopher, Ben Dipper og Carys Jones (2000): "Auditing the Assessments of the Environmental Impacts of Planning Projects". Journal of Environmental Planning and Management, 43(1), s. 23-47, 2000.

Vedlegg 1 Intervjuede

Intervjuede i kommunene

Bergen: Plansjef (byutvikling, næring, klima) Mette Svanes

Bærum: Kommuneplansjef Dag Olsen, seniorarkitekt Anne Sofie Bjørge og næringssjef Gro Haugland

Drammen: Berit Åsnes, virksomhet Byplan

Fredrikstad: Fagleder oversiktsplan Terje Tjernås; Fagleder regulering: Ivar Grønlie

Kristiansand: Tone Iglebæk og Eirik Martens Svensen, Plan- og bygningsetaten

Oslo: Kjersti Granum, Plan- og bygningsetaten

Porsgrunn: Overingeniør Jon Keim (utviklingsavdelingen) og saksbehandler John Lium (byutvikling)

Sandnes: Planrådgiver Marco Zanussi

Sarpsborg: Enhetsleder, Plan og samfunnsutvikling Anne Elisabeth Ramtvedt

Skien: Byplansjef Olav Bache Hansen og planbehandler byutviklingsavdelingen Anne Brit Elstrøm

Stavanger: Kommuneplansjef Thommas Bjerga

Tromsø: Per Hareide, Byutvikling

Trondheim: Nils Jørgen Moltubakk, Byplankontoret

Vedlegg 2 Intervjuguide

Intervjuguide: Erfaring med handelsanalyser/utredninger

- 1. Kommunens egne overordnede/ strategiske planer for handelsutvikling og lokalisering av handel**
 - 1.1. Har man egne kommunedelplaner, føringer i kommuneplan, strategiske planer, politisk vedtatte føringer eller annet for å styre utvikling og lokalisering av handel? Eller forholder man seg til dette fra sak til sak?
 - 1.1.1.Referanse til evt. plandokumenter.
 - 1.2. Gitt at man har overordnede planer eller føringer;
 - 1.2.1.Hva er hovedmålsettingene i dem?
 - 1.2.2.Hva er hovedtrekkene i planene?
 - 1.2.3.Hva legger man opp til/ ønsker man mtp. handelsutvikling i sentrum, i bydelssentra og eksterne kjøpesentre med større nedslagsfelt?
 - 1.2.4.Følges planene? Innrettes enkeltprosjekter i forhold til dem?
 - 1.3. Hvis man ikke har slike planer;
 - 1.3.1.Hva skyldes det?
 - 1.3.2.Er det et problem? Har man behov for slike overordnede planer/føringer?
- 2. Analyser/utredninger som ligger til grunn for overordnede kommunale planer**
 - 2.1. Hvilke analyser/utredninger er gjennomført i forbindelse med kommunens overordnede planer og strategier for handelsutvikling?
 - 2.1.1.Referanse til analysedokumenter eller utredningsdokumenter
 - 2.1.2.Hva er det gjort analyser/utredninger om (tema)? Lokalisering, skala, konsekvenser mtp trafikk, miljø, sentrumsutvikling, handelslekkasje, arbeidsplasser, annet?
 - 2.1.3.Hvilke metoder er brukt? Modellberegninger eller mer kvalitative utredninger inkludert beregninger (evt. hvilke da), begge, annet?
 - 2.2. Er det noen temaer som får for mye eller for lite oppmerksomhet i utredningene, slik du ser det?
 - 2.3. Er metodene som er brukt gode; gir de brukbare og forståelige svar?
 - 2.4. Er det noe som mangler eller burde noe vært gjort annerledes?
 - 2.5. På hvilken måte er analysene brukt i de overordnede planene?
 - 2.6. Hvilken beslutningsrelevans har analysene, gitt som hvilken innflytelse de har på hvordan handelsutviklingen faktisk foregår i kommunen?
- 3. Hvordan kommunen 'vanligvis' forholder seg til utbyggingsplaner for handel initiert av utbygger (veldig kort!)**
 - 3.1. Hvordan forholder kommunen seg 'vanligvis' (ta gjerne utgangspunkt i et nylig eksempel) til utbyggingsplaner for handel initiert av utbygger?
 - 3.2. Hvordan agerer politikerne?
 - 3.3. Hvordan opererer utbygger?
 - 3.4. Hva gjør planetaten?
 - 3.5. Oppstår det konflikter? Hva handler disse evt. om? Og hva skjer da?

- 4. Hvilke analyser/utredninger kommunen krever av utbygger i forbindelse med utbyggingsplaner for handel**
 - 4.1. Når planprosess som gjelder utvikling av handel er formelt initiert, hvilke analyser/utredninger krever kommunen av utbygger, for eksempel i planprogrammet?
 - 4.1.1. Hva (hvilke temaer, problemstillinger etc.) kreves analysert eller utredet i handelsanalysene/utredningene?
 - 4.1.2. Hvilke metoder aksepteres og forventes?
 - 4.2. Gjør kommunen noen handelsanalyser/utredninger selv i forbindelse med konkrete utbyggingsplaner for handel?
 - 4.2.1. Tema
 - 4.2.2. Metode
 - 4.2.3. Annet
 - 4.3. Hvordan brukes kommunens overordnede/strategiske handelsanalyser/utredninger og planer i slike saker?
- 5. Analyser/utredninger som gjøres av utbygger i forbindelse med utbyggingsplaner for handel**
 - 5.1. Hvilke analyser/utredninger gjøres av utbygger i forbindelse med utbyggingsplaner som gjelder handel?
 - 5.1.1. Be om ref og evt tilsending av eksempel på analyse/utredning
 - 5.1.2. Tema, problemstillinger (lokalisering, skala, konsekvenser mtp trafikk, miljø, sentrumsutvikling, handelslekkasje, arbeidsplasser, annet)
 - 5.1.3. Metoder (databaserte modellberegninger, mer kvalitative analyser/utredninger med innslag av beregninger, begge, annet?)
 - 5.2. Er analysene gode, slik du ser det (troverdige, forståelige/gjennomsiktige, dekker riktig tema etc.)? Burde noe vært gjort annerledes?
 - 5.3. På hvilke måter brukes slike analyser/utredninger i plan- og beslutningsprosessene?
 - 5.4. Blir analysene og utredningene fremlagt for politikerne, eller er det planleggerne som bruker dem i sine saksframstillinger og argumentasjoner?
 - 5.5. Er slike analyser/utredninger viktige, påvirker de beslutningene som tas?
- 6. Om analyser/utredninger og metoder generelt, på overordnet nivå og prosjektnivå (her er det den intervjuedes oppfatninger vi ber om)**
 - 6.1. Hva er fordeler og ulemper ved forskjellige metoder for analyser og utredning? Mtp. gjennomsiktighet, usikkerhet, arbeidskapasitet, i hvilken grad politikere og andre er i stand til å skjønne hva analysene innebærer etc.?
 - 6.2. Hvilke type analyser/utredninger ser ut til å ha mest betydning for endelig planforslag som legges frem for politikerne? Hvilke analyser/utredninger bidrar i størst grad til å endre kommunens og/eller utbyggers forslag?
 - 6.3. Hvorfor har noen analyser/utredninger mer innflytelse enn andre analyser/utredninger?
 - 6.4. Hvilke typer analyser/utredninger mangler helt eller delvis?
 - 6.5. Hvilke analyser/utredninger er overflødige?

7. Om kunnskap og datatilgang (her er det den intervjuedes oppfatninger vi ber om)

- 7.1. Hvilken kunnskap kreves for å kunne gjøre gode vurderinger i forbindelse med utbyggingsplaner for handel?
- 7.2. Hvem har slik kunnskap, hvem burde hatt det som ikke har det?
- 7.3. Hvilke analysemetoder bør brukes i slike analyser/utredninger (kvantitative datamodeller versus mer kvalitative planleggingsmetoder eller annet)?
- 7.4. Hvilke data kreves for å kunne gjøre gode vurderinger i forbindelse med utbyggingsplaner for handel?
- 7.5. Hvilke data er tilgjengelige, og hvilke mangler?
- 7.6. Hva skal til for at analyser/utredninger skal være beslutningsrelevante, gitt som at de brukes i og får innflytelse på plan- og beslutningsprosessene?

8. Hva kan og bør endres og/eller forbedres mtp analyser/utredninger i forbindelse med handelsutvikling? (her er det den intervjuedes oppfatninger vi ber om)

Hovedfokus i intervjuet:

- Hvilke analyser gjennomføres (overordnet og prosjekt)
- Hva anses som er hensiktsmessige og nyttige analyser (tema, metode)
- Om/hvilke analyser som brukes og får gjennomslag i planprosessen
- Hva slags 'teoretisk kunnskap', metodekunnskap og data som er nødvendig og om dette er til stede

Vedlegg 3 Tilleggsundersøkelse

Vedlegg til TØI-rapport

OI 3529 Bedre beslutningsgrunnlag for lokalisering av handel

Tanja Loftsgarden

Petter Christiansen

Tilleggsutredning til prosjektet ***Bedre beslutningsgrunnlag for lokalisering av handel***

Innhold

Forord.....	74
1 Bakgrunn.....	75
2 Styringsverktøy i kommuneplan.....	76
2.1 Lokalisering og dimensjonering av handel i sentre.....	76
2.1.1 De fleste kommunene beskriver hvor handelen bør lokaliseres.....	76
2.1.2 Handelsdefinisjon og dimensjonering varierer i kommuneplanene..	78
2.2 Plasskrevende varer /arealkrevende varer	80
2.2.1 De fleste kommuneplanene viser til definisjon i RPB	80
2.2.2 Mange har føringer for lokalisering av plasskrevende varer	81
2.3 Utredningskrav til handelsetableringer	82
3 Oppsummering/konklusjon.....	84
3.1 Store variasjoner i kommuneplanenes utforming og styring av handel	84
3.2 Hva bør gjøres?	85
4 Referanser	87

Forord

Dette dokumentet er et tillegg til Transportøkonomisk institutts prosjekt *Bedre beslutningsgrunnlag for lokalisering av handel*. Prosjektet er ledet av Trondheim kommune og finansieres av Frentidens byer ved Miljøverndepartementet, etatsprogrammet Miljøvennlig by transport i Vegdirektoratet og Program for Storbyforskning. Siktemålet med prosjektet er å framskaffe bedre kunnskap for beslutninger om lokalisering av handel. I dette tilleggsarbeidet har formålet vært å få nærmere innblikk i hvilke styringsverktøy som ligger i kommunenes planer, ved å gjøre en studie av kommuneplan, bestemmelser og retningslinjer i de 13 kommunene.

I hvilken grad disse styringsverktøyene tas i bruk eller ikke, har det ikke vært mulig å vurdere i dette arbeidet. Dokumentet gir derfor ikke innblikk i kommunens praksis, men hvilke verktøy kommunene har for å styre handelsutviklingen. Dokumentet skal slik kunne fungere som et grunnlag for en diskusjon om de overordnede planene kan anses som gode verktøy for å styre handelsutviklingen, og hvilke forbedringspotensial som eventuelt finnes.

Arbeidet er gjennomført av Tanja Loftsgarden og Petter Christiansen, og er utført i perioden mars-april 2010.

1 Bakgrunn

I prosjektet *Bedre beslutningsgrunnlag for lokalisering av handel* gjennomførte TØI intervju med de tretten Framtidens byer, og studier av handelsanalyser i en del av byene. I intervjuene pekte flere av kommunene på overordnet plan som viktig for hvorvidt de greier å styre handelsutviklingen. De overordnede planene definerer rammene for både hva som kan styres og hvilke utredninger som kreves.

Intervjuene viste at kommunene opplever forhold knyttet til senterstruktur og styrking av sentrum, dimensjonering av handelsutbygging, håndtering av plasskrevende varer og krav til utredninger som viktig i forhold til styring. Disse temaene ligger derfor til grunn (for tilleggsarbeidet og) følgende problemstillinger:

1. Er *lokalisering* av sentre (på alle nivåer i senterhierarkiet) definert i de overordnede planene
2. På hvilken måte setter planene krav til/legger føringer for *dimensjonering* av handelen i handelssentre?
3. Hvilke definisjoner benyttes for *plasskrevende varer /arealkrevende varer*, og hvilke føringer gis det for lokalisering av disse?
4. Hvilke krav stilles til utredning av handelsetableringers konsekvenser?

Hvorvidt krav og føringer fremmes i bestemmelser, retningslinjer eller i generell tekst har betydning for hvor sterke og nyttige verktøy de er i kommunenes arbeid med å styre handelsutviklingen. Derfor er det viktig å presisere *hvor* krav og føringer stilles:

- i bestemmelser til kommuneplanen eller kommunedelplanen
- i retningslinjer til kommuneplan eller fylkesdelplan for handel
- i den generelle teksten i planene

I dette arbeidet har studiet av kommuneplanene gitt oversikt over hvilke verktøy kommunene har for å styre handelsutviklingen. I hvilken grad kommunene tar i bruk disse, og eventuelt hvilken praksis kommunene har for utviklingen av handel, er ikke vurdert i dette arbeidet. Nærmere beskrivelse av hver enkelt kommunes plan, bestemmelser og retningslinjer kan ses i tabell 2 til sist i dokumentet.

2 Styringsverktøy i kommuneplan

Ny rikspolitisk bestemmelse (RPB) om kjøpesentre trådte i kraft 1. juli 2008, og er en oppfølging av den tidligere bestemmelsen (Miljøverndepartementet 2008). Bestemmelsen skal sikre en regional samordning av kjøpesenterpolitikken, der hovedmålsettingen er å

- styrke eksisterende by- og tettstedssentre
- unngå en utvikling som fører til byspredning og bilavhengighet
- bidra til miljøvennlige transportvalg
- begrense klimagassutslippene

Den forrige rikspolitiske bestemmelsen ble etterfulgt av regionale planer for handel og senterstruktur som ble utarbeidet av samtlige fylker. Evaluering viste at planene for handel ikke ble i tilstrekkelig grad fulgt opp (Arge, Nielsen, og Næss 2006). Den nye rikspolitiske bestemmelsen skal sikre bedre oppfølging av retningslinjene som ligger i fylkesdelplanene, og fastsetter at fylkesdelplaner skal legges til grunn for søknader om etablering eller utvidelse av kjøpesentre med mer enn 3000 m² (Miljøverndepartementet 2008). Kommunene skal i sine kommuneplaner implementere føringer fra fylkesdelplanene, og slik forsøke å styre handelsutviklingen.

2.1 Lokalisering og dimensjonering av handel i sentre

Studien av kommuneplanene i de tretten Framtidens byer viser stor forskjell mellom kommunene når det gjelder hvorledes kommuneplanen beskriver handel og ønsket utvikling. De fleste kommunene beskriver i en eller annen form kjøpesenterbestemmelsen, men det varierer stort hvordan dette implementeres i kommuneplanen.

2.1.1 De fleste kommunene beskriver hvor handelen bør lokaliseres

Felles for alle kommunene er at de beskriver at etablering eller utvidelse av kjøpesentre skal eller bør lokaliseres i kommuneplanens sentrumsområder. I hvilken grad lokaliseringen er en anbefaling eller føring varierer mellom kommuneplanene. Majoriteten av kommuneplanene (17 av 19) har en bestemmelse knyttet til slik lokalisering av handel, kjøpsentre eller detaljhandel. Det er kun Kristiansand og Skien som ikke har en bestemmelse til dette. Skien har følgende retningslinje (Skien kommune 2007):

Etablering av nye eller omlokalisering av eksisterende kontorarbeidsplasser, skal skje i nærområder til bysentra, subsidiært i nærområder til lokale sentre, mens næringer som er arealkrevende og/eller medfører mye godstransport skal lokaliseres nær hovedtransportnett.

Kristiansand kommunes kommuneplan har et kapittel i sin plan som heter retningslinjer. Angående senterstruktur står det følgende (Kristiansand kommune 2005):

*Kvadraturen og den nære randsonen utvikles som landsdelens viktigste næringsområde. Kvadraturen prioriteres og styrkes som møtested for handel, service og kultur.
Sørlandsparken utvikles som regionalt næringsområde, landsdel- og fylkessenter for handel og service og avlastningssenter for Kvadraturen.*

Kommuneplanen for Kristiansand er derfor uklar når det gjelder hvilke føringer som gis for utvikling av handel.

Oslo kommunedelplan skiller seg ut når det gjelder lokalisering av handel. I denne finnes følgende bestemmelse (Oslo kommune 2003):

Kjøpesentre kan tillates:

- a) I områdene avmerket på kartet "byggeområde for lokalisering av kjøpesentre":*
- *Sentrum/indre by*
 - *Eksisterende handelssentre i ytre by*
 - *Gjersrud-Stensrud, Ensjøbyen og Grorud stasjon, dersom disse områdene utvikles i tråd med arealdel en i*

I tillegg benyttes det kriterier for andre lokaliseringer for kjøpesenter:

- b) områder hvor samtlige fire kriterier er oppfylt:*
- *Området ligger innenfor en radius på 500 m fra et knutepunkt for kollektivtransport, det vil si en stasjon på banenette med direkte tilknytning til ytterligere minst en linje for buss, trikk eller bane, og med god tilgjengelighet for fotgjengere fra byområdet rundt*
 - *Et område som kjennetegnes ved høy arealutnyttelse eller tydelige senterfunksjoner*
 - *Området har lokalt kundegrunnlag fra boligområde, arbeidsplasser og/eller reisende som er tilpasset kjøpesenterets størrelse og funksjon*
 - *Et område der varehandel vil kunne samlokaliseres med andre servicefunksjoner, både offentlig (For eksempel bydelsforvaltningens tjenester) og privat service*
 - *Kriteriene gjelder ikke for kjøpesentre som forhandler plasskrevende varegrupper*

Det er flere mulige årsaker til at Oslo har en mer detaljert plan. For det første er kommunedelplanen for Oslo også en fylkesdelplan for handel, tilsvarende utarbeidet av de andre fylkeskommunene, der hensikten er å følge opp den rikspolitiske bestemmelsen. For det andre er planen tematisk og omhandler kun handel, i motsetning til de andre kommuneplanene som er vurdert i dette arbeidet. For det tredje er formålet også å revidere Service og senterstrategi for Oslo, en plan for senterutvikling fra 1994. Dette er trolig årsaken til at kommunedelplanen

klart definerer sentrale begrep for handel, samt klare føringer for lokalisering og størrelse for varehandel.

Flere av kommuneplanene omtaler tilgjengelighet som et sentralt tema for lokalisering av handel. Både i forhold til kollektivtransporten og i forhold til gående og syklende.

I kommuneplanen for Bergen er dette en klar føring i følgende bestemmelse (Bergen kommune 2008):

Detaljhandel med bruksareal over 1500 m² skal lokaliseres i kommuneplanens senterområder. Handelsarealet skal etableres i direkte tilknytning til eksisterende handels- og/eller kollektivknutepunkt, og det skal sikres gang og sykkelforbindelser av høy kvalitet til alle naturlige målpunkt.

2.1.2 Handelsdefinisjon og dimensjonering varierer i kommuneplanene

Majoriteten av kommuneplanene har en bestemmelse knyttet til hvor handel skal lokaliseres, men det varierer hvilke betegnelser som benyttes. De fleste benytter betegnelsen detaljhandel. Dette gjelder ikke Oslo og Trondheim som benytter betegnelsen kjøpesenter. Porsgrunn benytter begrepet varehandel, mens Sandnes og Skien benytter betegnelsen dagligvarer. Kommuneplanen definerer i varierende grad hva som legges i disse betegnelse. Noen beskriver sine egne definisjoner, mens andre viser til rikspolitiske bestemmelser eller fylkesdelplaner.

Kommuneplanene viser til ulike dimensjoneringer for handel. I denne sammenheng er dimensjonering gitt som størrelse, m². Kommuneplanene som har bestemmelser knyttet til størrelse på handel kan ses tabell 1.

Tabell 1 Kommuneplaner som inneholder bestemmelser om størrelse på handel

Bergen	Detaljhandel med bruksareal over 1500 m ² skal lokaliseres i kommuneplanens senterområder
Drammen	Innen øvrige områder avsatt til senterområder (bydelssentra) kan etablering og utvidelse av kjøpesentra bare finne sted når størrelse og funksjon er tilpasset å betjene bydelsområdet (lokalt marked)
Fredrikstad	Nye kjøpesentre for detaljhandel med bruksareal på over 3000 m ² , tillates kun etablert i område for bybebyggelse i sentrum
Oslo	Rammen for lokalisering av kjøpesentre gjelder for et samlet BRA>4000m ²
Porsgrunn	Antall innbyggere innenfor senterstrukturplanens soneinndeling avgjør maks tillatt bruksareal for handel innenfor lokalsenteret. Det tillates opp til 1,0 m ² bruksareal for handelsvirksomheter pr. innbygger som tilhører lokalsenteret
Sandnes	Sandnes sentrum: ingen begrensninger Bogafjell: 4000 m ² Lura: 4000 m ² Hana: 4000 m ² Ganddal: 10000 m ² Figgjo: 3500 m ² Hommersåk: innenfor regulert sentrumsområde: ikke begrensninger til salgsareal,

	utenfor regulert sentrumsområde: 1.500m ² Høle: 3000 m ² Sviland: 2000 m ²
Sarpsborg	Nye kjøpesentre for detaljvarehandel med bruksareal på over 3000 m ² tillates kun etablert i bykjernen.
Stavanger	Butikker større enn 800 m ² BRA, kan bare lokaliseres i Stavanger sentrum eller i de bydels- og lokalsentre som er vist på plankartet
Skien	Antall innbyggere innenfor senterstrukturplanens soneinndeling avgjør maks tillatt bruksareal pr. person for handel innenfor senteret: Lokalsenter: 1 m ² BRA pr. person Nærcenter: 0,75 m ² BRA pr.person. Maksimalt BRA: 1500 m ² Grendesenter: Maksimalt BRA 1000 m ²
Trondheim	Etablering av nytt eller utvidelse av eksisterende kjøpesentre med samlet bruttoareal over 3000 m ² tillates bare i områder som på plankartet er angitt med særskilt grense som bysenter
Tromsø	Det er tillatt å etablere detaljhandel med forretningsareal større enn 3000 m ² i sentrum, avlastningssentre og bydelssentre som er avgrenset i kommuneplanen

Tabellen viser variasjon i hvilke bestemmelser kommunene gir til dimensjoneringen av handel. Både hvilken begrensning til størrelse som settes på handel, og på hvilken måte bestemmelsene sier noe om størrelse i forhold til lokalisering. Når det gjelder størrelse på detaljhandel utenfor sentrumsområdene, varierer dette fra 800 m² i Stavanger til 4000 m² i Oslo og Sandnes. Flere av kommunene nevner ikke arealbegrensningene som ligger i rikspolitisk bestemmelse (3000 m²). Dette gjelder Drammen, Kristiansand og Bærum.

Drammen har en bestemmelse som sier at:

Innen øvrige områder avsatt til senterområder (bydelssentra) kan etablering og utvidelse av kjøpesentra bare finne sted når størrelse og funksjon er tilpasset å betjene bydelområdet (lokalt marked)

Kristiansand og Bærum har ingen bestemmelser til størrelse på handel. I kommuneplan for Kristiansand omtales ikke størrelse eller noe om dimensjonering overhodet. I Kommuneplanen til Bærum gis føringer for størrelse i arealdelen:

Kjøpesentrenes størrelse skal tilpasses befolkningsgrunnlaget i senterets naturlige handelsomland.

Definisjon av senterområder gjøres, i ulik detaljeringsgrad, av alle kommunene. Noen kommuneplaner viser kun til senterstruktur i fylkesdelplan, mens flere av kommunene beskriver klart avgrensede senterområder både på kart og i arealdelen. Noen av kommunene viser kun til sentrum som det sentrale senterområdet for all utvikling av handelsvirksomhet (eksempelvis Fredrikstad og Sarpsborg).

Det er også interessant at ordlyden i bestemmelsene varierer mellom kommuneplanene. Eksempelvis benytter de fleste kommunene følgende bestemmelse: *Det er ikke tillatt å etablere detaljhandel større enn $x \text{ m}^2$ utenfor definerte senterområder eller detaljhandel større $x \text{ m}^2$ skal etableres i definerte senterområder.*

Tromsø skiller seg ut i denne sammenheng ved følgende bestemmelse: *Det er tillatt å etablere detaljhandel med forretningsareal større enn 3000 m² i sentrum, avlastningssentre og bydelssentre som er avgrenset i kommuneplanen.*

Ingen av kommunene sier noe om totale dimensjoner på handel innenfor planperioden eller planområder. Det synes å være et klart fokus i flere planer at det skal tilrettelegges for tilstrekkelig arealer til næring, for å sikre at dette ikke legger begrensninger på næringsutvikling.

Flere av kommuneplanene synes også å være opptatt av generell stedsutvikling, etablering av møteplasser og uterom samt estetiske krav. Dette er gjennomgående krav som stilles i både bestemmelser og retningslinjer.

2.2 Plasskrevende varer /arealkrevende varer

I dette avsnittet vil vi studere i hvilken grad kommunene definerer plasskrevende/arealkrevende varer i sine kommuneplaner, og hvilke krav og føringer som benyttes for å lokalisere denne type handel.

2.2.1 De fleste kommuneplanene viser til definisjon i RPB

Plasskrevende varer er i den gamle rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre fra 1999 definert som:

- *forretninger med salg av biler og motorkjøretøyer,*
- *landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer*
- *salg fra planteskoler/ hagesentre*

Den nye rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre, som trådte i kraft 1. juli 2008, inneholder ingen definisjon av begrepet plasskrevende varer. I de utfyllende kommentarene til bestemmelsens § 3 sies det at: *Definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal (også) følges.*

Et felles, gjennomsliktig og klart definert begrep bidrar til mindre usikkerhet og tolkninger. Definisjoner i kommuneplan er viktig for å kunne gi føringer om hvor ulike typer handelsvirksomhet kan lokaliseres.

En gjennomgang av kommunenes kommuneplaner viser at det er ulik praksis og variasjon i hvordan areal- eller plasskrevende varer defineres. Grovt sett kan kommunene kategoriseres i to grupper; de som har definert denne type handel og

de som ikke har definert det. Åtte av tretten byer har lagt til grunn en definisjon for plasskrevende/arealkrevende varer, som samsvarer med definisjonen i rikspolitiske bestemmelser fra 1999 (se over).

Av disse kommunene er det enkelte kommuneplaner som inkluderer nye typer varer. Eksempelvis blir brune- og hvitevarer definert som arealkrevende i Bergen. Fem kommuner definerer ikke arealkrevende/plasskrevende varer etter den rikspolitiske bestemmelsen (Skien, Porsgrunn, Bærum, Kristiansand og Sandnes). Blant annet benytter Skien og Porsgrunn betegnelsen storhandel, mens Bærum viser til bilbasert handel. Sandnes og Kristiansand omtaler ikke plasskrevende /arealkrevende varer.

2.2.2 Mange har føringer for lokalisering av plasskrevende varer

Kommuner som har definert plasskrevende varer behøver ikke å ha føringer på hvor slike varer skal lokaliseres, samtidig som kommuner som ikke har en klar definisjon, kan legge føringer på hvor den type næring skal lokaliseres. Bærum har eksempelvis ingen definisjon, men legger føringer på hvor plasskrevende varer skal lokaliseres. Undersøkelsen avdekker at det er flere kommuner som benytter bestemmelse for lokalisering av plasskrevende varer.

Bergen, Oslo, Fredrikstad, Sarpsborg, Drammen og Tromsø har bestemmelser knyttet til lokalisering av plasskrevende/arealkrevende varer. I Bergens bestemmelser fremgår det at:

større anlegg for arealkrevende varer kan lokaliseres i senterområder og i industri-, kontor- og lagerområder med god tilknytning til transportsystemet. Arealkrevende varesalg kan skje i næringsområder med god tilknytning til overordnet transportsystem etter grundig vurdering i KDP eller reg. plan (..).

Enkelte kommuner, som Trondheim og Stavanger, benytter retningslinjer for lokalisering for hvor plasskrevende varer kan lokaliseres.

Kristiansand og Tromsø er kommuner som henviser til lokalisering av plasskrevende /arealkrevende varer i kommuneplanens arealdel i teksten til kommuneplanens arealdel. Det kan stilles spørsmål om hvorvidt dette gir like klare retningslinjer.

Skien og Porsgrunn omtaler plasskrevende varer som storhandel, som skal lokaliseres langs transportårene i utkanten av byområdet. I disse kommuneplanene er det ingen eller få føringer på hvor plasskrevende varer skal lokaliseres. Dette kan antyde at de i liten grad benytter tilgjengelige virkemidler og føringer for næringslokalisering. Sandnes omtaler ikke lokalisering av plasskrevende /arealkrevende varer.

Ti av tretten kommuner har føringer på hvor handel skal lokaliseres. Det varierer like fullt i hvilken grad føringer er bestemmelser, retningslinjer eller øvrig tekst i

kommuneplanen. Kommuner med klare bestemmelser eller retningslinjer kan derfor i større grad legge føringer. Kommunene har videre forholdsvis lik praksis i lokalisering av slike typer varer. Blant annet vil både Bergen og Bærum tilknytte plasskrevende varer til gode transportmuligheter. Tromsø, Fredrikstad og Stavanger har avsatt egne områder. Oslo skiller seg ut ved at de krever at lokaliseringen av plasskrevende varer må bestemmes i hvert enkelt tilfelle, kombinert med utredningskrav. Dette omtales nærmere i neste del.

2.3 Utredningskrav til handelsetableringer

Kommunene kan, ved å stille krav til utredning for konsekvenser av handelsetablering, få kunnskap om hvilke virkninger ulike handelsetableringer vil ha på eksempelvis transport og reisevaner.

Gjennomgangen av kommuneplanene viser at kommunene i ulike grad stiller krav til utredninger knyttet til etablering av handelsvirksomhet. Drammen er den eneste kommunen med bestemmelse, og stiller både krav til utredning og til hvilke konsekvenser som skal utredes:

Forutsetning for etablering av forretningsvirksomheten, er at det kan dokumenteres at etableringen ikke påfører nærområdet og veinettet uakseptable trafikkbelastninger.

Oslo kommune har klare retningslinjer for dokumentasjon av etablering av kjøpesentre større enn 4000 m², og for plasskrevende varegrupper. I disse forutsettes det blant annet at følgende skal utredes og dokumenteres:

- Konsekvenser av tiltaket for eksisterende handel- og forretningsmønster
- God tilgjengelighet for alle brukergrupper, samt god lokalisering i forhold til kollektivtransport
- Virkninger av biltrafikk
- Parkeringsplan
- Mulighet for å opprettholde et variert og mangfoldig servicetilbud på gatenivå
- Eventuelle konsekvenser for handelen i Oslo sentrum

Oslo kommunedelplan har svært detaljerte krav for utredning knyttet til handelslokalisering. Dette henger trolig sammen med at planen også er en fylkesdelplan for handel, samt en oppfølging av service og senterstrategi for Oslo fra 1994. Kommuneplanen vektlegger at ulike aspekter knyttet til handelsetableringen skal utredes. Dette gir grunnlag for at de fleste konsekvensene blir synliggjort, både med tanke på trafikkforhold og hvilke konsekvenser etableringen vil ha for andre handelsområder, ikke minst Oslo sentrum .

Kommuneplanene til Sandnes, Sarpsborg og Stavanger har også retningslinjer for utredning av handelsetablering. Kommunene varierer i hva de etterspør i utredningene, og flere stiller ingen krav til hva som skal utredes. Drammen er, sammen med Oslo, de eneste som stiller krav til hva som skal utredes. Som nevnt, ber Oslo om utredning av ulike konsekvenser knyttet til etableringen, mens Drammen kun ber om utredninger knyttet til trafikale konsekvenser:

Forutsetning for etablering av forretningsvirksomheten, er at det kan dokumenteres at etableringen ikke påfører nærområdet og veinettet uakseptable trafikkbelastninger

Flere av kommunene omtaler utredninger knyttet til etablering i handel i teksten i kommuneplanens arealdel (Tromsø, Bergen, Bærum, Fredrikstad, Kristiansand, Porsgrunn og Skien). Det varierer i hvilken grad disse utredningskravene er direkte knyttet til etablering av handel, eller om det er utredningskrav til generell sentrumsutvikling (handel som del av en større sentrumsutvikling med bolig, næring, service osv). Bærum ber for eksempel om handelsanalyse i alle saker knyttet til utvikling av handel, mens Tromsø ber om utredning for handel større enn 3000 m². Siden disse kun omtales i teksten til arealdelen, og ikke i bestemmelser eller retningslinjer, gir de i liten grad føringer. Hvilke krav som stilles kan ses nærmere i vedlegg 1.

Tromsø påpeker at utredninger ikke er et egnet verktøy for å bruke i saksbehandlingen. De tilrår derfor at nye forretningsetableringer heller styres gjennom arealrammer fastsatt gjennom kommuneplanens arealdel. Et poeng i denne sammenheng er at få av kommunene setter krav til hva som skal utredes i kommuneplanen. Konsekvensen av dette er at kommunene har liten styring på hvilken dokumentasjon som skal innhentes. Følgelig vil dokumentasjonen være lite hensiktsmessig for saksbehandling, samtidig som dokumentasjonen i hovedsak er argumentasjon for etablering av handel. En løsning kan være å følge Oslo sitt eksempel. Klare krav til hva som skal utredes innenfor et bredt spekter av temaer kan bidra til å gi kommunene bedre informasjon og således bedre grunnlag for å vurdere konsekvenser av nye handelsetableringer.

3 Oppsummering/konklusjon

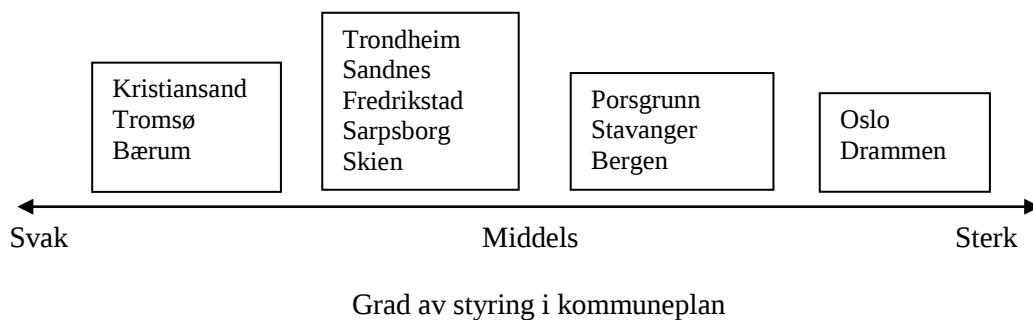
3.1 Store variasjoner i kommuneplanenes utforming og styring av handel

Det synes å være store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvorledes kommuneplanens styrer handelsutviklingen. Dette gjelder både utforming av bestemmelser og retningslinjer, samt i hvilken grad ulike begreper defineres.

Det er vanskelig å kategorisere kommuneplanene når det gjelder hvilke føringer de gir for etablering av handel. Dette fordi det er et vidt spenn på hvilke begrep som benyttes og i hvilken grad det gis føringer om handel, lokalisering, størrelse. I tillegg varierer det i hvilken form det gis føringer om dette, i form av bestemmelser, retningslinjer eller kun omtalt som tekst i arealdelen.

Basert på denne gjennomgangen, kan det likevel synes som om noen kommuner har bedre styringsverktøy enn andre. Kommunedelplan for Oslo skiller seg i særlig grad ut som et sterkt styringsgrunnlag, mens kommuneplanene for Kristiansand, Tromsø og Bærum er lite tydelige og klare.

Figuren under illustrerer i hvilken grad kommunene styrer handel i sine kommuneplaner.



En årsak til disse variasjonene kan være at noen kommuner har større utfordringer knyttet til handel, og derav er mer påpasselige med å legge klare føringer i planen. Andre kommuner kan mene at de har god kontroll med utviklingen av handelen, og ikke trenger klare styringer i kommuneplanen.

En annen årsak kan være at kommuneplanene er utarbeidet på ulike tidspunkt, og ikke i like stor grad har implementert nasjonale og fylkeskommunale føringer. Den nyeste planen som er vurdert er fra 2007, og den eldste er fra 2003. Dette sier likevel noe om hvordan kommunene arbeider, og at noen kommuner ikke i særlig grad følger opp føringer om rulleringer av plan, eller føringer i fylkesdelplaner for handel.

En tredje årsak til variasjonene mellom kommuneplanene, kan være at noen av kommunene mener at retningslinjene i de fylkeskommunale planene er så klare at det ikke er nødvendig å gjenta de i sine egne kommuneplaner.

Til tross for dette, er det underlig at ikke alle kommunene på en eller annen måte benytter ordlyd fra rikspolitisk bestemmelse: *Det er ikke tillatt å etablere detaljvarehandel større enn 3000 m² utenfor definerte senterområder*. Flere av kommunene benytter omformuleringer eller andre formuleringer. Disse variasjonene mellom kommunene kan være forsøk på lokal tilpasning, eller omgåelse av de offentlige bestemmelsene.

Det må presiseres at det kun er tatt utgangspunkt i kommuneplanen. Det er ikke mulig å si noe om kommunenes praksis og hvordan de tar i bruk disse verktøyene. Flere av kommunene utarbeider også kommunedelplaner for ulike områder det kan etableres handel. Disse planene er det ikke sett nærmere på i dette prosjektet. Det er trolig at kommunedelplanene inneholder retningslinjer og bestemmelser knyttet til handel, og slik styrer handel knyttet til delområder. Likevel vil en kommunedelplan ikke gi tilsvarende styringsmulighet som i en overordnet kommuneplan. Kommunedelplaner blir som regel utarbeidet som et resultat av at utbyggere eller kommunen ønsker å utvikle et område. En overordnet kommuneplan gir langsiktige føringer for en helhetlig utvikling av handel i kommunen, og vil slik være et bedre styringsverktøy for kommunene enn kommunedelplaner.

3.2 Hva bør gjøres?

Dersom en kommuneplan skal være styrende for handelsutviklingen i kommunene, synes det svært viktig at kommuneplanen gir klare føringer. Kommunene bør derfor ha klare føringer i sine planer, for hvordan de ønsker at handel skal utvikles i kommunen. Føringerne bør implementeres i juridisk bindende bestemmelser for både lokalisering og størrelse. Det er også viktig at begrepene som benyttes i bestemmelsene er tydelige og forståelige, slik at en unngår for ulike tolkninger.

Nielsen, Hanssen og Loftsgarden (2009) gjennomførte en studie av fylkesdelplanene for handel på oppdrag fra Miljøverndepartementet. Studien viste at fylkesdelplanene er svært ulike i utforming og detaljeringsgrad. Både når det gjaldt definering av senternivå, og bruk av retningslinjer for styring. Dette anses som problematisk da dette legger til rette for ulike tolkninger og regionale forskjeller.

Studien av fylkesdelplanene synliggjorde også et behov for klare definisjoner og føringer. I all offentlig styring er det et overordnet krav at styringen skal gi likebehandling av og forutsigbarhet for ulike offentlige og private aktører. Derfor trengs det nasjonale og regionale bestemmelser i form av fylkes(del)planer for å begrense ulikheter som lett blir en følge av det kommunale selvstyret.

Det er en utfordring at den nye, rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre, som trådte i kraft 1. juli 2008, ikke inneholder definisjon av begrepet plasskrevende varer ¹. I de utfyllende kommentarene til dagens bestemmelsers § 3 sies det at: ”*definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal (også) følges*”.

Dette åpner for ulik praksis med hensyn til definisjon og lokalisering av plasskrevende varer i forskjellige fylker og kommuner. Flere av kommunene ytret i intervjuene, utfordringer knyttet til mangel på en felles, nasjonal definisjon av bl.a dette begrepet. I tillegg var det flere av kommunene som etterlyste informasjon og føringer fra Miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet arbeider med en veileder for den nye rikspolitiske bestemmelsen, men denne foreligger fortsatt ikke. Flere av kommunene viste til at denne ville være et nyttig hjelpemiddel i arbeidet med rullering og revidering av kommuneplanene.

¹ I tidligere rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre ble plasskrevende varer definert som: *forretninger med salg av biler og motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer og salg fra planteskoler/hagesentre.*

4 Referanser

- Akershus fylkeskommune (2001): Fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur
- Arge, N., Nielsen, G. og Næss, A. (2006): Tilbake til start? Erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpesentereiere. Rapport utarbeidet for Miljøverndepartementet. Civitas AS, Oslo.
- Kristiansand kommune (2005): Vi tror på muligheter. Kommuneplan 2005-2016.
- Miljøverndepartementet (2000): Planer og bestemmelser for kjøpesentre. Veileder T-1317 Tilgjengelige på:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/veiledninger/2000/t-1317-planer-og-bestemmelser-for-kjopes.html?id=275119>
- Miljøverndepartementet (2008): Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre FOR 2008-06-27 nr 742. Tilgjengelige på:
<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20080627-0742.html>
- Nielsen, Hanssen og Loftsgarden (2009): Prinsipper og retningslinjer for handel i regionale planer - innspill til veileder. TØI-rapport1016/2009. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- Oslo kommune (2003): Kommunedelplan for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner
- Skien kommune (2007): Kommuneplanens arealdel Skien kommune 2007-2020

Tabell 2 Hvordan handel omtales i kommuneplanens arealdel, bestemmelser og retningslinjer. TØIs oppsummering i venstre kolonne ²

Problemstilling Kommune	Er lokalisering av sentre (på alle nivåer i senterhierarkiet) definert i de overordnede planene?	Hvilke føringer gir planene for dimensjonering av handelen i handelssentre?	Hvilke definisjoner benyttes for plasskrevende varer /arealkrevende varer? Hvilke føringer gis det for disse?	Hvilke utredningskrav stilles til å vurdere konsekvenser av handelsetablering?
Bergen Varehus > 1500 m² lokaliseres til bysentrum, bydelsentrene eller større lokalsentre. Butikker < 1500 m² (nærbutikker) kan etableres utenfor senterområdene, dersom ikke er i strid med vedtatte arealplaner. Plasskrevende varer kan skje innenfor næringsområde med god tilgang til hovedvegnettet. Etablering av store kjøpesentre/ hypermarkeder i, er i strid med gjeldende retningslinjer for etablering av detaljhandel.	Ingen kjøpesentre skal etableres utenfor den definerte senterstrukturen (er definert på plankart): • Sentrum • Bydelsentrene (avgrensning 400 m fra senterets midtpunkt) • Lokalsentrene (Nærområde med enklere servicetilbud enn bydelsentra, tettere utbygging innenfor 150-200 m fra senterets midtpunkt) • Bybanestoppene (anbefales høy utnyttning innenfor 200 m fra stoppene) Detaljhandel med bruksareal over 1500 m² skal lokaliseres i kommuneplanens senterområder. Handelsarealet skal etableres i direkte tilknytning til eksisterende handels- og/eller kollektivknutepunkt, og det skal sikres gang og sykkelforbindelser av høy kvalitet til alle naturlige målpunkt. Detaljhandel med bruksareal inntil 1500 m² kan lokaliseres uavhengig av senterstruktur innenfor kommuneplanens byggeområder. Utenfor senterområder skal samlokalisering mellom flere enheter som kan skape nye tyngdepunkt for handel unngås. Større anlegg for arealkrevende varer kan lokaliseres i senterområder og i industri-, kontor- og lagerområder med god tilknytning til transportsystemet. Dette samsvarer med retningslinjer i FDP (bortsett fra at kommunen benytter 1500 m² og ikke 3000 m² slik FDP og RPB tilsier): <i>Kommuneplanen skal avgrense det sentrale handelsområdet i kommunesenteret og bydelssenter og andre senter etter behov</i> <i>Publikums- og arbeidsplassintensiv service og handel bør som hovedregel lokaliserast innafor det sentrale handelsområdet i senter definert i kommuneplanen, med mindre særskilte forhold tilseier noko anna. Dette gjeld ikkje for plasskrevjande varer, og butikkhandel med møblar, kvitevarer og brunevarer med utsal > 3000 m²</i>	Detaljhandel med bruksareal over 1500 m² skal lokaliseres i kommuneplanens senterområder. (se oppsummering) Benytter ikke begrepet avlastningssentre	Arealkrevende varer defineres som biler og motorkjøretøy, landbruksmaskiner, brune- og hvitevarer, møbler, trelast og andre større byggevarer, planteskoler og hagesentre. jf: PBL § 20-4, 2. ledd, b Større anlegg for arealkrevende varer kan lokaliseres i senterområder og i industri-, kontor- og lagerområder med god tilknytning til transportsystemet. Arealkrevende varesalg kan skje i næringsområder med god tilknytning til overordnet transportsystem etter grundig vurdering i KDP eller reg.plan. Noen næringsområder er unntatt, og det skal ikke etableres handel med bra>1500 m² i disse	Så lenge et prosjekt ikke omfatter > 1500 m², ingen krav til utredning

² **Uthevet tekst:** bestemmelse

Kursiv tekst: retningslinje

Øvrig tekst: tekst fra kommuneplanens arealdel

Bærum Handel beskrives generelt som senterutvikling (sammen med boligutbygging, service og tjenestetilbud). Lite om handel i bestemmelser og retningslinjer. Det eneste som står er: Nye detaljvareforretninger kan bare etableres i sentrumsområdene/ Nærsentra. Ingenting om størrelse eller arealkrevende/ plasskrevende varer i retningslinjer og bestemmelser	Alle lokaliseringer av handel (samt annen utbygging) skal foregå innenfor disse senterområdene: - Regionsenter: Sandvika - Lokalsenter: Bekkestua, Lysaker, Østerås, Rykkinn, Stabekk, Kolsås, Høvik, Bærums verk, Lysaker, Vøyenenga, Eiksmarka FDP: 1: Regionsentre: 4 senter 2: Kommunesentre: 18 senter 3: Lokalsenter: 10 spesifiserte + øvrige senter i Akershus Tekst i planprogram: Ny boligutbygging, detaljhandel og service- og tjenestetilbudet i hovedsak skal lokaliseres til eksisterende sentre, eventuelt nye sentre og deres nærområde. Nye detaljvareforretninger kan bare etableres i sentrumsområdene/nærsentra (det eneste som står i bestemmelser og retningslinjer om handel) <i>Kjøpesentre skal bygge opp under senterstrukturen i kommunen og lokaliseres til senterområdene slik de er vist i kommuneplanens arealdel.</i> Viser til temanotat: Knutepunkt, tettstedsutvikling og retningslinjer for fortetting i byggesonen Dette samsvarer med retningslinjer i FDP: Eks: Arealer som foreslås avsatt til ny etablering av næringsvirksomhet anbefales at skal skje etter ABC – prinsippet og i samsvar med fylkesdelplanen for handel, service og senterstruktur.	Tekst i kommuneplan: Kjøpesentrenes størrelse skal tilpasses Befolkningsgrunnlaget i senterets naturlige handelsomland. Ingenting om detaljhandel og størrelse i bestemmelser og retningslinjer	Ingen definisjon på arealkrevende/ plasskrevende varer Tekst i kommuneplanens arealdel: Lokalisering av bilbasert handel (plasskrevende varer) og næringsvirksomhet anbefales lokalisert til eksisterende næringsparker og langs transportkorridorene langs E16 og E18. Ingenting i bestemmelser og retningslinjer om arealkrevende/ plasskrevende varer	Tekst i kommuneplan: I alle saker vedr. etablering eller utvidelse av kjøpesentre, skal behovet for handelsanalyse og konsekvensvurdering vurderes spesielt. For kjøpesentre > 3000 m² skal det gjennomføres handelsanalyse. Ingen krav til innhold og metode
Drammen Etablering av kjøpesentre skal finne sted innenfor sentrumsavgrensingen på Bragernes og Strømsø. Innen områder avsatt til bydelssentre er det gitt bestemmelser om vilkår for utvidelse. <i>For å styrke eksisterende bysentrum skal offentlig og privat tjenesteyting og kulturelle institusjoner som har senterfunksjoner</i>	KP avgrensar senterområdene på Bragernes og Strømsø. Avgrensede arealer for bydelssentrene Åssiden, Tangen/Åskollen, Gulsbogen og Konnerud. Viser til bestemmelser i FDP: Kjøpesentre og forretningsvirksomhet for detaljhandel skal fortrinnsvis lokaliseres til området avsatt til senterområde i bysentrum. Innen øvrige områder avsatt til senterområder (bydelssentra) kan etablering og utvidelse av kjøpesentra bare finne sted når størrelse og funksjon er tilpasset å betjene bydelområdet (lokalt marked). Unntak er etablering av forretningsvirksomhet for arealkrevende varer (møbler, hvite- og brunevarer, samt interiørvarer). I områder avsatt til bybebyggelse kan kjøpesentra verken etableres eller utvides, men det kan etableres strøksbetjenende forretningsvirksomhet. I boligområder kan det bare etableres strøksbetjenende dagligvarebutikk, kiosk og lignende.	Ingen krav om størrelse bortsett fra bestemmelse om at: i bydelssentra kan etablering og utvidelse av kjøpesentra bare finne sted når størrelse og funksjon er tilpasset å betjene bydelområdet (lokalt marked).	Arealkrevende varer (møbler, hvite- og brunevarer, samt interiørvarer). Disse kan betjene et regionalt marked og må da lokaliseres til senterområder, områder for bybebyggelse eller til næringsområder merket 1. Plasskrevende varer (biler og motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, samt planteskoler/	Forutsetning for etablering av forretningsvirksomheten, er at det kan dokumenteres at etableringen ikke påfører nærområdet og veinettet uakseptable trafikkbelastninger.

lokaliseres i senterområdet på Bragernes og Strømsø eller i områder for bybebyggelse i akseptabel gangavstand fra bysentrum. For å styrke bydelssentra skal offentlig og privat tjenesteyting og kulturelle institusjoner lokaliseres i senterområdet.	FDP for Buskerud: Fylkessenter/regionsenter Distriktssenter Lokalsenter Nærsenter		hagesentra) kan også betjene regionalt marked og kan lokaliseres til senterområder, områder for bybebyggelse og til næringsområder. Annen varehandel kan ikke etableres innenfor næringsområder med unntak av detaljsalg av egenproduserte varer fra håndverks- og produksjonsbedrifter.	
Fredrikstad Benytter RPB bestemmelse om forbud mot detaljhandel >3000m² utenfor bybebyggelse utenfor sentrum Viser kun til ATPNG for senterstruktur. Mulig dispensasjon: Ved vurdering av en eventuell dispensasjon fra bestemmelsen skal det legges vekt på nærhet til kollektivtilbud og øvrige knutepunkter i transportnettet, og samlokalisering med eksisterende servicetilbud i bysenter eller lokalsenter. Det skal foreligge tungtveiende grunner for å tillate etablering av nye eller utvidelse av eksisterende kjøpesentre eller varehus utenfor bysentrum.	Viser til senterstruktur i ATPNG (FDP for Nedre Glomma), definerer ikke egne nivå. ATPNG: Tettstedsområdet 1: Bysenter 2: Områdesentre 3: Nærsentre Omlandet 1: Lokalsenter 2: Grendesenter KP: Nye kjøpesentre for detaljhandel med bruksareal på over 3000 m², tillates kun etablert i område for bybebyggelse i sentrum. Unntatt fra forbudet er forretninger og kjøpesentre for plasskrevende varegrupper. I bybåndet på vestsiden av Glomma, i område avgrenset i arealplankartet, tillates det etablert handelsvirksomhet etter følgende regler: • Forretninger der forretningskonseptet består av både plasskrevende varegrupper og detaljvarer (eks. IKEA) • Detaljhandel i bygningsmessige enheter med maksimalt bruksareal 3000 m² med minimum 800 m² bruksareal pr forretning. Disse skal utgjøre egne driftsmessige enheter uten fellesfunksjoner, ha egen inngang uten gjennomgang i annen forretning og være uten direkte kommunikasjon eller sammenbygning. I kommunens øvrige områder tillates ikke etablert detaljhandelsvirksomhet med bruksareal på over 1500 m² i én bygningsmessig enhet. (Jf. pbl § 20-4, annet ledd, bokstav b)	Benytter RPB bestemmelse om forbud mot detaljhandel >3000m² utenfor bybebyggelse utenfor sentrum Forbud mot detaljhandel >1500 m² i kommunes øvrige områder Benytter ikke begrepet avlastningssentre	Plasskrevende varegrupper er definert i retningslinje: - <i>Forretninger for omsetning av plasskrevende varegrupper som biler og motorkjøretøyer, bildeler og bilutstyr, fritidsbåter, landbruksmaskiner, møbler, større elektriske artikler, peiser og ovner, trelast og andre større byggevarer samt varer fra planteskoler /hagesentre.</i> - <i>Håndverks- og produksjonsbedrifter kombinert med detaljutsalg knyttet til virksomheten. Skal lokaliseres: I bybåndet på vestsiden av Glomma, i område avgrenset i arealplankartet</i>	Kun krav om utredning av alle næringstiltak i landbruket, samt tiltak som utløser KU jf. forskrift om KU etter PBL: Alle næringsutviklingstiltak skal gjennomgå en nøye vurdering i forhold til konsekvenser (tema som skal utredes vurderes ved hvert enkelt tiltak)

Kristiansand Handel omtales som sentrumsutvikling (sammen med boligutbygging, service og tjenestetilbud). - Kvadraturen er viktigste næringsområde - Sørlandsparken/Sørlandssenteret (avlastningssenter for Kvadraturen, et av byens viktigste næringsområder) - Bydelsentrene: kommunens viktigste innsatsområde for senterutvikling (offentlig/privat service, skoler, handel, kulturtilbud) Ingenting om størrelse i tekst, bestemmelse eller retningslinjer	FDP Vest-Agder: 1A: Landsdel- og fylkessenter 1B: Landsdelssenter for handel & service, avlastingssenter for Kristiansand (Sørlandsparken) 2: Regionsentre, større kommunesentre og bydelsentre i Kristiansand 3: Øvrige kommunesentre (som ikke inngår i 1-2) 4: Lokal- og nærsentre (arealgrensen 2000 m² BRA). KP: Kommunesenter/regionsenteret/landsdelsenteret (Kvadraturen med randsone) Avlastningssenter (Sørlandsparken) Bydelsenter (Vågsbygd senter, Rona og Kvadraturen) Områdesenter Generell sentrumsutvikling: <i>Kvadraturen og den nære randsonen utvikles som landsdelens viktigste næringsområde. Kvadraturen prioriteres og styrkes som møtested for handel, service og kultur</i> <i>Sørlandsparken utvikles som regionalt næringsområde, landsdel- og fylkessenter for handel og service og avlastningssenter for Kvadraturen.</i> Utviklingsområder langs bussmetroens grunnlinje, i landsdelssenteret med randsone og langs overordnede veinett prioriteres for fremtidige etableringer.	Sørlandsparken/ Sørlandssenteret avlastningssenter for Kvadraturen Ingenting om detaljhandel og størrelse i arealdel, bestemmelser og retningslinjer	Kommunen tilrettelegger arealer for plasskrevende virksomheter med lav tomteutnyttelse i perifere næringsarealer, fortrinnsvis langs overordnet veinett og i samarbeid med de andre kommunene i regionen. Ingenting om detaljhandel og størrelse i bestemmelser og retningslinjer	Generell tekst i kommuneplanen ift sentrumsutvikling generelt: Miljøkonsekvenser skal belyses i alle plan- og byggesaker (tema i ROS-analyser /KU)
Oslo Planen er en tematisk kommunedelplan, og er også godkjent og utarbeidet som fylkesdelplan for handel for Oslo (i tråd med pålegg om at fylkene skal utarbeide planer for handel for å følge opp RPB for kjøpesentre). KDP har bestemmelser for etablering og	Kommunedelplan/FDP for handel i Oslo definerer følgende senterhierarki (Oslo er et sammenhengende tettsted, og begrepet senterstruktur anses som lite anvendbart): 1: Oslo sentrum 2: Strøkgate i indre by 3: Bydelsenter i ytre by 4: Lokalsenter i ytre by 5: Nærsenter i ytre by KP bestemmelser gjelder kun for etableringer eller utvidelser av eksisterende kjøpesentre> 4000 m² (medregnet totalt bruksareal som disponeres til varehandel) Dvs at butikker som betjener samme handelsomland og som påvirker eller har effekt av hverandre må inkluderes i totalarealet. Areal til tjenester som bank, post, apotek eller lignede skal medregnes. Areal for øvrig, til andre formål enn detaljhandel (kontor, kultur, lege o.l) regnes ikke med i bruksarealet. Fire kriterier som må vurderes ved etablering/utvidelse:	Se kolonne til venstre	Def som i RPB Biler og motorkjøretøyer, bildeler og bilutstyr, fritidsbåter, landbruksmaskiner, møbler, større elektriske artikler, peiser og ovner, trelast og andre større byggevarer samt varer fra planteskoler /hagesentre Lokaliseringskriteriene gjelder ikke for plasskrevende varegrupper	Generelle retningslinjer: <i>Utredningskrav som i punkt B, C og D ved etablering av kjøpesentre (også ved bruksendring fra plasskrevende til detaljvarehandel) >4000m² (Behovet for og omfanget av utredningene og dokumentasjonen avgjøres i hvert enkelt</i>

utvidelse, kriterier for lokalisering, av kjøpesentre > 4000 m². I områder der kriteriene er oppfylt kan det vurderes om det skal gi tillatelse til etablering/utvidelse av kjøpesentre når retningslinjenes krav til dokumentasjon er oppfylt.	Kundegrunnlag/dekningsgard Tilgjengelighet Samlokalisering av funksjoner Styre/revitalisere Selv om de fire kriteriene er oppfylt, gir ikke klarsignal for utbygging i angitt handelssentra/områder, men utbygging av kjøpesentre skal vurderes i hver enkelt situasjon. Skiller mellom • Handelssentra (små og store sentra for varehandel eller områder med minst tre butikker) (sentrum/indre by er et sammenhengende handelssenter) • Kjøpesentra (def. som i RPB: detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller fremstår som en enhet samt utsalg som krever kunde- eller medlemskort for å få adgang) Bestemmelser om kriterier for lokalisering av kjøpesentre: Det legges ikke til rette for større regionale bilbaserte kjøpesentre. Etablering av kjøpesentre skal skje i områder hvor kollektivdekningen er god, og hvor det er lokalt kundegrunnlag. Rammen for lokalisering av kjøpesentre gjelder for et samlet BRA > 4000 m². Kjøpesentre kan tillates: a) I områdene avmerket på kartet "bygeområde for lokalisering av kjøpesentre": • Sentrum/indre by • Eksisterende handelssentre i ytre by • Gjersrud-Stensrud, Ensjøbyen og Grorud stasjon, dersom disse områdene utvikles i tråd med arealdel en i kommuneplan 2000 b) I områder hvor samtlige fire kriterier er oppfylt: • Området ligger innenfor en radius på 500 m fra et knutepunkt for kollektivtransport, det vil si en stasjon på banenette med direkte tilknytning til ytterligere minst en linje for buss, trikk eller bane, og med god tilgjengelighet for fotgjengere fra byområdet rundt • Et område som kjennetegnes ved høy arealutnyttelse eller tydelige senterfunksjoner • Området har lokalt kundegrunnlag fra boligområde, arbeidsplasser og/eller reisende som er tilpasset kjøpesenterets størrelse og funksjon • Et område der varehandel vil kunne samlokaliseres med andre servicefunksjoner, både offentlig (For eksempel bydelsforvaltningens tjenester) og privat service • Kriteriene gjelder ikke for kjøpesentre som forhandler plasskrevende varegrupper		Kan lokaliseres utenfor sentrum/indre by og handelssentrene og må vurderes i hvert enkelt tilfelle. D Retningslinjer med utredningskrav: 1. Det må dokumenteres at omfanget av tilbudet står i forhold til en udekket eller økende etterspørsel i et marked som er tilpasset kjøpesentrets naturlige omland 2. Virkningene av biltrafikk til/fra forretningen på veinettet (inkl. miljøkonsekvenser) samt trafiksikkerhet og tilgjengelighet, skal dokumenteres og legges til grunn for lokaliseringen 3. Som B4 4. For å dokumentere evt. konsekvenser for nabokommunene, skal det foretas vurderinger av omlandets størrelse som går på tvers av fylkesgrensen	tilfelle av PBE) B Retningslinjer med utredningskrav for kjøpesentre i sentrum/indre by: 1. Konsekvensene av tiltaket for eksisterende handels- og forretningsmønster må utredes 2. For nyetableringer av større kjøpesentre skal det dokumenteres god tilgjengelighet for alle brukergrupper samt god lokalisering i forhold til kollektive transportmidler. Konsekvenser av endringer i reisemønsteret i forbindelse med slike nyetableringer må vurderes. 3. Virkningene av biltrafikk til/fra kjøpesenteret på lokalveinettet (inkl. miljøkonsekvenser) skal dokumenteres. Ved større utbygginger skal også virkningene på hovedveinettet dokumenteres. Det skal vurderes om tiltaket vil kunne redusere eller øke bilbruken i forhold til eksisterende nivå. Avbøtende tiltak må
--	--	--	--	--

	Krav til regulering: Ved etablering/utvidelse av eksisterende kjøpesentre >4000m², kan kommunen kreve at det foreligger en vedtatt reguleringsplan før det gis rammetillatelse Krav til utforming: Etablering av kjøpesentre skal ved sin lokalisering og utforming bidra til en god og helhetlig stedsutvikling samt sørge for at tilgrensende boligområder ikke belastes med vesentlig trafikk, støy eller andre miljøbelastninger Generelle retningslinjer: <i>Lokalisering og utforming av nye kjøpesentre skal bidra til å styrke områdets identitet og handelssentrenes rolle som attraktive møteplasser gjennom en helhetlig bebyggelsestruktur, volumoppbygging og opparbeiding av gang forbindelser og uteplasser med høy kvalitet og god materialbruk samtidig med tiltaket.</i> <i>Eksisterende handelssentre >4000m² kan uavhengig av kommuneplanens retningslinjer utvide sitt bruksareal med inntil 1000 m² innefor en femårs periode fra planen er vedtatt.</i> <i>Dersom tiltaket utløser krav til KU, anses retningslinjenes krav til utredning og dokumentasjon som oppfylt gjennom godkjent KU.</i>			<i>angis.</i> <i>4. Det skal utarbeids en parkeringsplan i samsvar med gjeldende parkeringsnorm</i> <i>5. Mulighetene for å opprettholde et variert og mangfoldig servicetilbud på gatenivå for ulike brukergrupper gjennom døgnet, forutsettes belyst</i> <i>6. Konsekvensene av tiltaket for det offentlige rom må utredes med hensyn både til estetiske og funksjonelle forhold</i> C Retningslinjer med utredningskrav for kjøpesentre i ytre by: <i>1. Det må dokumenteres at omfanget av tilbudet står i forhold til en udekket eller økende etterspørsel i det lokale markedet, dvs være tilpasset stedets kundegrunnlag og handelsomland</i> <i>2. Konsekvensene av tiltaket for eksisterende senterstruktur må utredes (dekkningsgrad både for dagligvarer og</i>
--	---	--	--	---

				utvalgsvarer) <i>3. Dersom tiltaket antas å kunne påvirke handelen i Oslo sentrum, må disse konsekvensene utredes og dokumenteres.</i> <i>4. Det skal dokumenteres god tilgjengelighet for alle brukergrupper samt god lokalisering i forhold til kollektive transportmidler. Konsekvenser av endringer i reisemønsteret i forbindelse med nyetableringer må vurderes.</i> <i>5 Som B3</i> <i>6. Som B4</i> <i>7. Som B5</i> <i>8. Som B6</i> <i>9. som D4</i>
Porsgrunn Handel beskrives generelt som senterutvikling (sammen med boligutbygging, service og tjenestetilbud). Handel samt all næringsutvikling skal ses på tvers av kommunegrensene (Skien	Følgende senternivåer (med innbyggertall pr. 2006) er lagt til grunn for strukturen i Porsgrunn kommune. I tillegg vises en oversikt over viktigste funksjoner innenfor nærsentrene: Region-/bysenter: Porsgrunn sentrum: 7200 - (ingen øvre grense) Bydelsentre: Heistad: 3500, Brevik (inkl. øyene): 2100 Lokalsentra: Hovenga: 4200, Stridsklev: 4000, Eidanger:3600, Herøya: 2400, Skjelsvik: 2600, Langangen: 800 Under senterutvikling står følgende bestemmelser og retningslinjer for handel: Varehandel skal lokaliseres til bysenter /bydelssentra/lokalsentra <i>Storhandel som retter seg mot en mer regional kundegruppe kan ligge nær</i>	<i>Som retningsgivende for beregning av maks tillatt bruksareal innenfor lokalsentra brukes befolkningstall for regionsentra, bydelssentra, lokalsentra og små lokalsentre.</i> Bebyggelsen skal	Sier ingenting om arealkrevende eller plasskrevende varer	Generell tekst i kommuneplanen ift sentrumsutvikling generelt: Miljøkonsekvenser skal belyses i alle plan- og byggesaker (tema i ROS-analyser /KU)

og Porsgrunn fells arbeidsmarked) <i>Ny næring i Skien og Porsgrunn bør etableres der det er mest hensiktsmessig med hensyn på type omkringliggende næringer, infrastruktur og geografi uavhengig av kommunegrensene.</i> Når det gjelder maks tillatt bruksareal for handel innenfor lokalsenteret avgjøres dette basert på antall innbyggere innenfor senterstrukturplanens soneinndeling, der det tillates opp til 1,0 m² bruksareal for handelsvirksomheter pr. innbygger som tilhører lokalsenteret	<i>hovedtransportområder som RV354 og E18 under forutsetning av at en beliggenhet i bysenteret er vurdert.</i> <i>Storhandel som retter seg mot en regional kundegruppe skal fortrinnsvis ligge i bysenter, evt. ligge i tilknytning til viktige transportårer i utkanten av bysenter. Detaljvarehandel skal etableres i forbindelse med bysenter og lokalsenter for å forsterke den handelsfunksjonen som senteret skal ha. Det må være lagt til rette for gode kollektiv forbindelser, g/s veg og parkering i tilknytning til handelsområdet</i> <i>Det skal legges til rette for g/s-veger, kollektive forbindelser og holdeplasser ved lokalsenter. G/S-veger fram til alle viktige holdeplasser skal være tilgjengelig for alle grupper fotgjengere, herunder bevegelseshemmede, orienteringshemmede og miljøhemmede.</i> FDP: 1: Fylkessenter 2: Regionsentra 3: Kommunesentra 4: Sekundært kommunesenter 5:Avlastningssentra 6: Bydelssentra 7: Lokalsenter/bygdesenter 8: Nærsenter/grendesenter	dimensjoneres etter byens/lokalsenterets målestokk. Områdets form og utseende skal ta utgangspunkt i byens/stedets identitet. Byggehøyden tilpasses eksisterende bebyggelse på tilstøtende eiendommer. Unntatt fra dette er transformasjonsområder i Porsgrunn sentrum hvor man gjennom planer velger ny bebyggelsesstruktur Antall innbyggere innenfor senterstrukturplanens soneinndeling avgjør maks tillatt bruksareal for handel innenfor lokalsenteret. Det tillates opp til 1,0 m² bruksareal for handelsvirksomheter pr. innbygger som tilhører lokalsenteret Nærbutikker utenfor lokalsentrene kan ha et maksimalt areal på 800 m² BRA.		
Sandnes (KP under utarbeidelse /revidering) Handel beskrives generelt som utvikling av senterområde (sammen	Viser til FDP for Jæren ang senterstruktur: 1: Hovedsenter 2: Kommunesenter 3: Bydelssenter/kommunedelsenter 4: Lokalsenter/grendesenter	Se kolonne til venstre	Sier ingenting om arealkrevende eller plasskrevende varer	<i>Ved etablering og/eller utvidelse av større virksomheter skal det dokumenteres at lokaliseringen er i samsvar med disse</i>

med boligutbygging, service og tjenestetilbud). Styrke sentrum som primært handelsområde i kommunen Det tilrettelegges hovedsakelig for næring, handel og kultur i sentrum.	5: Nærservice (arealgrense 800 m²) 6: Regionalt målpunkt Til hoved-, bydels- og lokalsentra i Sandnes er det definert en avgrensning på kart og det er definert størrelse på BRA salgsareal. Dette gjelder følgende sentra: Sandnes sentrum - ikke begrensninger til salgsareal; Bogafjell - 4000 m²; Lura - 4000 m²; Hana - 4000 m²; Ganddal - 10000 m²; Figgjo - 3500 m²; Hommersåk: innenfor regulert sentrumsområde (reg plan 2004118) - ikke begrensninger til salgsareal, utenfor regulert sentrumsområde - ikke tillatt med nye kjøpesentre/handelsbygg over 1.500 m²; Høle - 3000 m²; og Sviland - 2000 m². Utenfor definerte senterområder kan det etableres nærbutikker/dagligvarer opp til 1000 m² BRA salgsareal. Nærbutikker skal ikke lokaliseres nærmere enn 500 m fra senterområdenes ytterkant. Utenfor senterområdene skal det være minst 500 m mellom hver nærbutikk. Det vises forøvrig til retningslinjer i rapporten "Senteravgrensning i Sandnes kommune". For Sandnes sentrum gjelder egne bestemmelser i kommunedelplan for sentrum.			retningslinjer. For handelsvirksomhet gjelder egne retningslinjer. Finner ikke disse??
Sarpsborg Kommunen avklarer ikke hva som skal inkluderes i konsekvensutredninger, eller vurderingen som skal foretas for lokalisering av plasskrevende varer i nærsentre, lokalsentre og grendesentre. Kjøpesentre for detaljhandel på over 3000 m² tillates kun i sentrum. I kommunens øvrige områder tillates ikke detaljvirksomhet med bruksareal på over 1500 m².	Kommunen har ikke definert senterstruktur, men fra intervju fremgår det at kommunen skal ha tre sentre: sentrum og to avlastningssentre: Borg Amfi og Tunejordet. I tillegg har man to områdesentre: Grålum og Borgen. Kjøpesenterbestemmelsen (jfr. ATPNG) Nye kjøpesentre for detaljvarehandel med bruksareal på over 3000 m² tillates kun etablert i bykjernen. • I bybåndet på vestsiden av Glomma, avgrenset på arealplankartet, tillates det etablert handelsvirksomhet etter følgende regler: -Forretninger og kjøpesentre for plasskrevende varegrupper - Forretninger der forretningskonseptet består av både plasskrevende varegrupper og detaljvarer - Detaljhandel i bygningsmessige enheter med maksimalt bruksareal 3000 m² med minimum 800 m² bruksareal pr. forretning. Disse skal utgjøre driftsmessige enheter uten fellsfunksjoner, ha egen inngang uten gjennomgang i annen forretning og være uten direkte kommunikasjon eller sammensetning. • Kjøpesentre for detaljvarehandel med bruksareal inntil 3000 m², kan under visse forutsetninger etableres i områdesenteret Borgen. • I kommunens øvrige områder tillates ikke etablert detaljhandelsvirksomhet med bruksareal på over 1500 m² i en bygningsmessig enhet. Plasskrevende varegrupper tillates med unntak av etablering i omlandet. • Større anlegg for kulturformidling (herunder kino) skal ikke tillates i tilknytning til bilbaserte kjøpesentre	Se kolonne til venstre	Handelsområdene utenfor bysentrum; Tunejordet og Alvimområdet (avgrensning på eget kart), tillates videre etablering av forretninger for omsetning av plasskrevende varegrupper, eksempelvis biler og motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, møbler, trelast (varer du ikke kan få med deg på bussen). Forretninger for plasskrevende varegrupper tillates etablert i områdesentre. Forretninger for plasskrevende varegrupper kan også etter en nærmere vurdering og begrunnelse tillates etablert i nærsentre, lokalsentre og grendesentre. <i>Eksempel på forretningskonsepter som</i>	Aktuelle kjøpesenter-prosjekter må alltid vurderes i forhold til pbl kap VII-a og Forskrift om konsekvensutredning, FOR-2005-04-01-276 for å avklare om det skal gjennomføres en konsekvensutredning av tiltaket.

	Etablering av kjøpesenter for detaljhandel er generelt ikke tillatt utenfor bykjernen. Heller ikke er vesentlig utvidelse av eksisterende kjøpesentre tillatt. Imidlertid kan etablering av kjøpesenter for detaljhandel med et variert varespekter vurderes etablert i områdesentrene Borgen, Greåker og Grålum. Hensikten er å tilfredsstille innbyggernes daglige servicebehov så nær boligen som mulig.		<i>består av både plasskrevende varegrupper og detaljvarer er IKEA. Unntatt fra forbudet er plasskrevende varegrupper.</i> I bybåndet på vestsiden av Glomma, avgrenset på arealplankartet, tillates det etablert handelsvirksomhet etter følgende regler: Forretninger og kjøpesentre for plasskrevende varegrupper Forretninger der forretningskonseptet består av både plasskrevende varegrupper og detaljvarer	
Skien Tillatt med 1500 m² i nærsenter, men kan også godta storhandel i hovedtransportområder så fremt beliggenhet i bysenter er vurdert. Ikke klare retningslinjer på hva som burde vurderes og hvilke krav det skal være for at storhandel tillattes utenfor sentrum. Kommunen nevner ikke krav til utredning. En av få kommuner som samarbeider med nabokommune og de skal gi en samlet vurdering av	Bysenter Lokalsenter Grendesenter Nærsenter Bysentrene skal ivareta spesialfunksjoner, mens lokalsentrene /nærsentrene/grendesentrene skal ha de fleste nødvendige dagligfunksjoner. <i>Storhandel som retter seg mot en regional kundegruppe skal fortrinnsvis ligge i bysentrene, evt. ligge i tilknytning til viktige transportårer i utkanten av bysentrene.</i> <i>Beliggenheten skal ikke føre til utarming av bysentrene og lokalsentrene. Varehandel skal etableres i forbindelse med bysentrene og lokalsentrene for å forsterke den handelsfunksjonen som sentrene skal ha. Det må være lagt til rette for gode kollektiv forbindelser, g/s veg og parkering i tilknytning til handelsområdet.</i> <i>Statlige og regionale virksomheter skal lokaliseres til bysentre og nær kollektive transportknutepunkt</i> <i>Innenfor bysentrene og fortrinnsvis i lokalsentrene/nærsentrene/grendesentrene skal det være</i>	handel innenfor senteret: Lokalsenter: 1 m² BRA pr. person Nærsenter: 0,75 m² BRA pr.person. Maksimalt BRA: 1500 m². Grendesenter: Maksimalt BRA 1000 m². Dagligvareforretning i byggeområder for boliger kan det plasseres dagligvareforretning på inntil 800 m²	Står ikke direkte, men det fremgår at næringsvirksomhet som ikke først og fremst betjener nærområdet, som for eksempel bilforretning, engroshandel og lignende skal ikke legges innenfor senteret.	Nevner ikke krav til utredning for areal over 3000 m². Kommuneplanen nevner at FDP går detaljert inn i forhold som er førende for arbeidet med å rullere kommuneplanens arealdel. I FDP fremgår det at skal detaljhandel på mer enn 15000 m² alltid konsekvensutredes og kjøpesenter på mer enn 7500 skal vurderes etter KU-forskriftens vedlegg II og §4.

hvilke næringer som ønskes i de ulike nærområdene. Dette gjelder innenfor temaene transport, næring, bolig og infrastruktur.	<i>næring i 1. etg. Etablering av nye eller omlokalisering av eksisterende kontorarbeidsplasser, skal skje i nærområder til bysentra, subsidiært i nærområder til lokale sentre, mens næringer som er arealkrevende og/eller medfører mye godstransport skal lokaliseres nær hovedtransportnettet.</i> <i>Storhandel som retter seg mot en mer regional kundegruppe kan ligge nær hovedtransportområder som rv 354 og E18 under forutsetning av at en beliggenhet i bysenteret er vurdert</i> <i>Strategien tilsier at varehandel skal lokaliseres til bysentrum/lokalsentra. Lokalsenter skal ha de fleste nødvendige dagligfunksjonene, mens bysentrene i tillegg skal ivareta spesialfunksjoner</i> I byggeområder for boliger kan det plasseres dagligvareforretning på inntil 800 m² bruksareal. Det skal dokumenteres at etableringen ikke vil ha et kundegrunnlag som overlapper vesentlig med tilsvarende forretning i nærmeste senterområde. I eksisterende byggeområder kan arbeid og tiltak etter §§ 86a og 93 tillates uten reguleringsplan dersom disse ikke inneholder mer enn 500 m².	bruksareal		
Stavanger Retningslinjene tilsier at nærbutikker med dagligvareprofil kan etableres utenfor sentre, tilknyttet boligområder. Nærbutikker skal ikke være større enn 800 m² brutto. Høringsutkast legger opp til 1000 m². Kommunen har definert detaljhandel og benytter definisjoner av senterstrukturen ut fra FDP.	Retningslinjene er sitert fra fylkdesdelplan: <i>Senterstrukturen er definert etter</i> <i>Hovedsenter: Stavanger og Sandnes er regionens hovedsentra</i> <i>Kommunesenter: kommunens hovedsentrum</i> <i>Bydelssenter/kommunedelsenter: Senter for administrative funksjoner for bydel og senter for del av kommunen</i> <i>Lokalsenter/grendesenter: Andre sentra på kommunedels- og bydelsnivå</i> <i>Nærservice: Nærbutikker med dagligvareprofil i eller i tilknytning til boområder.</i> <i>Mindre nærservice, eksempelvis nærbutikk med dagligvareprofil, kan etableres i boligområder.</i> <i>Nærservicebutikker må ikke overskride 800 m².</i> <i>Regionale målepunkt: her menes områder utenfor hovedsentra og kommunesentra som fremstår som tunge målpunkt for regionale reiser.</i> Det er ikke tillatt å etablere detaljhandel utenom de sentre som er avgrenset i kommuneplanens arealdel. Ny detaljhandel må etableres innenfor de arealrammer som er gitt i tabellen under. Det er likevel tillatt å etablere detaljhandel og handel med plasskrevende varer der dette er vist i gjeldende reguleringsplan og der det er tale om handel med plasskrevende varer, samt i de tilfeller som er nevnt under pkt 4.	Butikker større enn 800 m² BRA, kan bare lokaliseres i Stavanger sentrum eller i de bydels- og lokalsentre som er vist på plankartet. Bestemmelsen gjelder ikke for handel med plasskrevende varer. Detaljhandel skal finne sted i de sentre som er avgrenset i kommuneplanens arealdel. Nærbutikker med dagligvareprofil og forretningsareal opp til 1000 m² BRA, kan etableres utenfor sentre, tilknyttet boligområder.	Plasskrevende vare: biler og motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, planteskoler/hagesentre, maritim handel, båter og båtutstyr. (De refererer til FDP's retningslinjer pkt. 5.7.1 og plan JUSS nr. 1 2000.) <i>Knutepunktene langs Solabanen skal utvikles til områder med arbeidsplassintensive virksomheter, boliger og lokal service. Utenfor influensområdet til bybanen kan Forusområdet videreutvikles som regionalt handelsområde for ulike typer plasskrevende varer (biler og motorkjøretøy, landbruks-</i>	Før etablering eller utvidelse av kjøpesenter som når et samlet bruksareal på over 3000 m² skal nødvendig dokumentasjon følge saken. Likevel fremgår det av høringsutkast at kommunen i stedet tilrår at nye forretnings-etableringer heller styres gjennom arealrammer for detaljhandel, fastsatt i kommunens arealdel. Utredningskravet kan da utgå.

	Sentre Arealrammer for detaljhandel m² BRA Hundvågkrossen 10 000 Tastarustå 10 000 Madlakrossen 30 000 Kverntorget 2 500 Stavanger sentrum Fri etablering Tinnfabrikken 3 000 Hillevåg Torg 40 000 Tjensvoll senteret 1 500 Jåttåvågen 10 000 Gauselsenteret 2 300 Tvedtsenteret 15 000 Pkt 4.Nærbutikker med dagligvareprofil og et forretningsareal opp til 1000 m² BRA, kan etableres utenfor sentre, tilknyttet boligområder. Nærbutikker skal lokaliseres slik at butikkens nærmarked¹ ikke i vesentlig grad overlapper nærmarkedet til bydels-/lokalsenter eller annen nærbutikk.		<i>maskiner, trelast og byggevarer). Innenfor banens influensområde kan Forusområdet videreutvikles som handelsområde for hvitevarer og møbler/tepper. Området forutsettes avgrenset i kommunedelplanene hva angår arealer for denne type handel.</i>	
Trondheim Trondheim legger føringer på at dokumentasjon av handel skal angi hvilken effekt dette gir for transportomfang, reisevaner og bilbruk. Kommunedelplaner for ulike bydeler.	I kommunens kart for senterstruktur har de kun nevnt bysenter og lokalsenter, men avlastningssenter nevnes i bestemmelsene. <i>Spesialiserte og unike forretnings- og servicetilbud som har kommunen eller et større område som omland, bør lokaliseres i område angitt som "sentralt bysenter" i Midtbyen. Spesialiserte forretnings- og servicetilbud som allerede finnes i Midtbyen kan alternativt lokaliseres i øvrige "sentralt bysenter" (avlastningssenter). I avlastningssenter prioriteres med noe større arealbehov.</i> <i>Det fremgår ikke noen definisjon av hva som defineres som "avlastningssenter", men det fremgår av retningslinjene til kommunedelplan for Lade, leangen og Rotvall at Lade og Leangen vist som "avlastningssenter".</i> <i>Nærservice skal lokaliseres innen gangavstand fra bosettingen.</i> <i>Forretninger som forhandler varegrupper som er plasskrevende bør lokaliseres i byggeområder for virksomheter.</i> <i>Lokalisering av forretnings- og servicevirksomhet i strid med disse retningslinjene kan vurderes når tiltakshaver kan dokumentere at det ikke finnes tilgjengelig/hensiktsmessig areal i samsvar med retningslinjene. Skal angi effekt på transport,reisevaner og bilbruk.</i> Etablering av nytt, utvidelse av eksisterende næringsareal eller bruksendring med samlet bruttoareal over 1000 m² tillates ikke innenfor Tillerbyen, avgrenset av ervervsområdet fra Tonstadkrysset i nord til Johan Tillers veg i sør, før første etappe av nye E6 sør er gjennomført. Dette innebærer etablering av regulert vegløsning fra Tonstadkrysset til nytt kryss med Sentervegen, inkludert planskilt forgjenger/sykkelveg sør for dette krysset.		Motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, planteskole/hagesentre med mer. Etablering av nytt eller utvidelse av eksisterende kjøpesenter med samlet bruttoareal over 3000 m² tillates bare i områder som på plankartet er angitt med særskilt grense som bysenter. Unntaket gjelder for handel med plasskrevende varegrupper og etableringer i lokalsenter dersom etableringens størrelse er tilpasset bydelens størrelse, funksjon og handelsomland. (kjøpesenter og plasskrevende varegrupper defineres som i tidligere rikspolitiske bestemmelser)	Se kolonne til venstre.

Tromsø Handel blir beskrevet innenfor næringsutvikling og innovasjon. I motsetning til en del av de andre kommunene tillater Tromsø å etablere detaljhandel med større enn 3000 m² i spesielle avlastningssentre og bydelssentre som er avgrenset i kommuneplanen.	Tromsø er landsdelssenter og regionsenter for handel i Troms. Sentrum er gitt en særstilling i forhold til handel, og dette følges opp i kommunedelplan for sentrum. Da ikke alt kan lokaliseres til sentrum, har Tromsø i dag to avlastningssentre, ett på Langnes og ett i Tromsdalen. Dette er også en rolle Stakkevollvegen kan få framover. Handel i bydelene skal dekke kun et lokalt omland. I kommunen er det noen klart avgrensa bydelssentre som Kroken, Slettatorget og Hamna, mens handelen ellers i stor grad er plassert mer spredt utover, for eksempel langs Strandvegen. I områder avsatt til avlastningssentra kan tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven §§ (86a, 86b) 93, samt fradeling til slike formål, ikke finne sted før området inngår i reguleringsplan. Det er tillatt å etablere detaljhandel med forretningsareal større enn 3000 m² i sentrum, avlastningssentre og bydelssentre som er avgrenset i kommuneplanen. Nærbutikker med dagligvareprofil og forretningsareal opp til 3000 m², kan etableres utenfor sentre i tilknytning til boligområder. Ved bruk av reguleringsformålet forretningsbebyggelse skal det skilles klart mellom detaljhandel og plasskrevende varer. Det skal settes en maksimumsgrense for bruksareal tillatt for detaljhandel. Arealer for plasskrevende varer kan ikke omdisponeres til detaljhandel. <i>Arealrammer for detaljhandel skal løpende vurderes i forhold til utviklingen på tilbuds- og markedssiden, og tas opp til behandling hver gang kommuneplanen rulleres. Det er fortrinnsvis store handelskonsepter, også kalt big box eller hypermarked, som skal etableres i avlastningssentrene. Detaljhandel omfatter virksomheter som driver salg av nye og brukte varer i eget navn og for egen regning, vesentlig til personlig forbruk eller til private husholdninger fra fast utsalgssted, fra torgplass eller ved postordre. Detaljhandelen er "alle type varer".</i> Aktuell lokalisering for detaljhandel: Sentrum Langnes Handelspark til Ørnevegen Pyramiden		Plasskrevende varer defineres som biler, motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast, båter, byggevarer og hagesenter. Se vedlagt tabell for avgrensning (PBL § 20-4, 2.ledd, b) Plasskrevende handel kan lokaliseres ved Nordøya Langnes nordre/Ringvegen Langnes Handelspark mellom Ørnevegen og Alkevegen Langnes søndre.	Så lenge etableringene finner sted innenfor angitte areal i bestemmelsene vil det ikke settes krav til handelsanalyser. Ved handelsetablering på mer enn 3000 m² krever fylkesdelplan for Troms at det utredes behov for nye etableringer samt forholdet til sentrum.
--	---	--	---	--