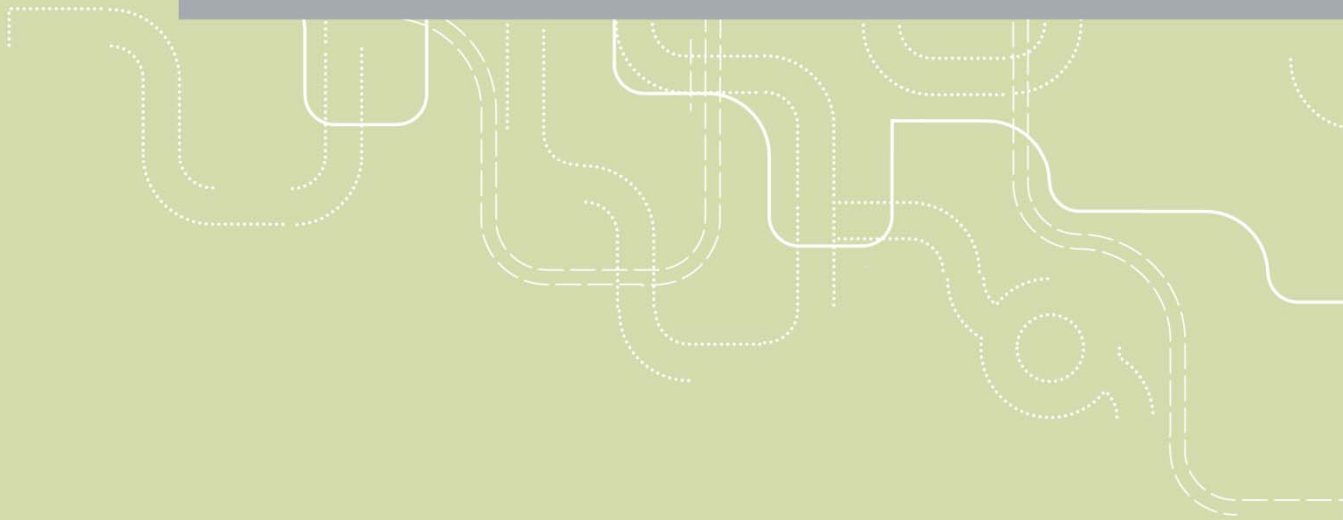


## Styring av handel og senterstruktur på Jæren





# Styring av handel og senterstruktur på Jæren

Gustav Nielsen  
Tore Kvarud

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.

---

**Tittel:** Styring av handel og senterstruktur på Jæren

**Title:** Managing the centre structure in the Jæren region of south-western Norway

**Forfattere:** Gustav Nielsen  
Tore Kvarud

**Author(s):** Gustav Nielsen  
Tore Kvarud

**Dato:** 01.2010

**Date:** 01.2010

**TØI rapport:** 1051/2010

**TØI report:** 1051/2010

**Sider** 55

**Pages** 55

**ISBN Elektronisk:** 978-82-480-1034-0

**ISBN Electronic:** 978-82-480-1034-0

**ISSN** 0808-1190

**ISSN** 0808-1190

**Finansieringskilde:** Rogaland fylkeskommune

**Financed by:** Rogaland County Council

**Prosjekt:** 3363 - Senterstruktur Jæren

**Project:** 3363 – Centre structure Jæren

**Prosjektleder:** Gustav Nielsen

**Project manager:** Gustav Nielsen

**Kvalitetsansvarlig:** Arvid Strand

**Quality manager:** Arvid Strand

**Emneord:** Handel  
Prognose  
senterstruktur

**Key words:** Center structure  
Prognosis  
trade

**Sammendrag:**

Denne rapporten presenterer utviklingen i og prognoser for handelen i regionen, og drøfter muligheter for styring av handel som en del av en ønsket senterstruktur i Jæren-regionen. Rapporten inngår i arbeidet med å oppdatere fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren.

**Summary:**

The report describes the past and expected future development of trade in the Jæren region south of Stavanger. The potential for managing the trade development towards a desired centre structure in the region is also discussed. The report forms part of the updated the regional plan for urban development.

Language of report: Norwegian

---

*Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.*

*This report is available only in electronic version.*

---

Transportøkonomisk Institutt  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

Institute of Transport Economics  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

## **Forord**

Denne rapporten drøfter muligheter for styring av handel som en del av en ønsket senterstruktur i Jæren-regionen. Rapporten inngår i arbeidet med å oppdatere fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren. Den er finansiert av Rogaland fylkeskommune, som har fått støtte fra Miljøverndepartementet til arbeidet med fylkesdelplanen.

Rogaland fylkeskommunes kontaktpersoner har vært Ole Martin Lund og Per Frøyland Pallesen. Også Per Grimnes, Stavanger kommune, har deltatt i arbeidsmøter og gitt kommentarer.

Underveis har forfatterne også deltatt i to møter i Miljøverndepartementet med erfaringsutveksling i forbindelse med departementets arbeid med nye rikspolitiske bestemmelser om kjøpesentre, som trådte i kraft 1. juli 2008. Som følge av en lang pause i fylkeskommunens planarbeid har den endelige bearbeidningen av et utkast til rapporten fra september 2008 foregått omkring årsskiftet 2009/10.

Tore Kvarud, Kvarud Analyse, har utarbeidet analysen av handelsomsetningen i regionen og prognosen for fremtidig etterspørsel etter arealer til handel i regionen, som er dokumentert i et eget arbeidsnotat fra Kvarud Analyse.

Rapporten er skrevet av forskningsleder Gustav Nielsen med bistand i sluttfasen fra avdelingsleder Arvid Strand, som også har vært kvalitetsansvarlig.

Oslo, januar 2010  
Transportøkonomisk institutt

*Lasse Fridstrøm*  
instituttssjef

*Arvid Strand*  
avdelingsleder



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>I</b>
<b>1. Problemstilling</b> .....	<b>1</b>
Bakgrunn .....	1
Studieområde.....	1
Oppdraget.....	1
Ny rikspolitisk bestemmelse og metodiske utfordringer.....	3
<b>2. Handels- og sentrumsutvikling i regionen de siste tiårene</b> .....	<b>4</b>
Sterk vekst og store strukturendringer .....	4
Sentrumsområdene dekker små arealer og mye av veksten skjer andre steder .....	5
Handelens lokalisering i forhold til kjøpekraften.....	7
Reisemotstand og reisemønster .....	10
Høy bilbruk på tross av korte avstander.....	10
Sterk og langvarig vekst i detaljhandelen .....	11
Tyve kjøpesenter tar en tredel av handelen.....	12
Dagligvareomsetning og dekningsgrader .....	13
Øvrig butikkhandel og lokal dekning .....	14
Utvalgsvarer og plasskrevende varer .....	14
Nærmere om plasskrevende varer .....	16
Handelsareal i kommunene 1986 - 2006.....	16
<b>3. Senterstrukturens utviklingspotensial</b> .....	<b>18</b>
Senterstrukturen idag .....	18
Senterstrukturen og handelens lokalisering.....	18
Potensial for vekst .....	19
Senterområdene skal ha plass til mye mer enn varehandel .....	20
Prognose for handelsomsetningen 2006 - 2020 .....	21
Anslag over etterspørsel etter areal til detaljhandelsvirksomhet 2006 - 2020.....	22
<b>4. Mål og krav til styringsregimet for handel og sentrumsutvikling</b> .....	<b>24</b>
Generelle krav til styringsregimet .....	24
Målene bør klargjøres bedre.....	24
Målsettinger i fylkesdelplanen .....	25
Stavanger K-plan 2006 – 2021 – om senterutvikling og handel .....	25
Mål i Sentrumsplan for Randaberg .....	25
Senteravgrensning i Sandnes.....	26
Næringslivets preferanser.....	26
Felles begrepsdefinisjoner er nødvendig.....	26
Felles senterdefinisjoner.....	27
Også felles definisjoner av andre begreper .....	27
Klarere ansvarsdeling og offentlig ledelse? .....	27
Større vekt på regionale markedsanalyser, stedsanalyser og ytelseskrav.....	28
Strategiske ytelseskrav bør konkretisere .....	29
Mer kunnskap om effekter av tiltak .....	29

<b>5. Aktuelle styringstiltak</b> .....	<b>31</b>
Aktuelle alternative styringsregimer .....	31
Konkretisering av strategiske ytelseskrav .....	31
Senterstruktur og lokalisering av handel .....	31
Størrelse og handelsomland .....	33
Differensiering mellom ulike typer handel?.....	33
Stimulere til økt arealeffektivitet.....	34
Krav til utforming, utearealer, mv.....	35
Universell utforming .....	36
Tilgjengelighet for gående og syklende .....	36
Tilgjengelighet med bil - parkeringstilbud.....	37
Frikjøpsordninger .....	38
Eksempler på p-normer for Jæren og Stavanger .....	38
Sykkelparkering .....	39
Planmyndigheten kan regulere bruk av parkeringsarealer .....	39
Tilgjengelighet med kollektiv transport .....	39
<b>6. Konklusjoner</b> .....	<b>43</b>
Felles senterdefinisjoner.....	43
Også felles definisjoner av andre begreper .....	43
Status for lokalisering av detaljhandelen .....	43
Fremtidig lokalisering og dimensjonering .....	44
Målene bør klargjøres bedre.....	45
Styringsregimet bør justeres.....	45
Mer veldefinerte, strategiske ytelseskrav til utbyggingsplaner og storprosjekter .....	45
<b>7. Referanser</b> .....	<b>47</b>
<b>Vedlegg 1 – Klassifisering av bransjer og handelskonsepter</b> .....	<b>48</b>
<b>Vedlegg 2 - Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre</b> .....	<b>51</b>
Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre .....	51
Utfyllende kommentarer til rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre .....	52
Pressemelding .....	54



## Sammendrag

# Styring av handel og senterstruktur på Jæren

**Denne rapporten presenterer utviklingen i og prognoser for handelen i regionen, og drøfter muligheter for styring av handel som en del av en ønsket senterstruktur i Jæren-regionen. Rapporten inngår i arbeidet med å oppdatere fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren.**

### **Sterk vekst og store strukturendringer**

De siste tiårenes utvikling i Jæren-regionen er preget av sterk vekst i befolkning og økonomi. Det har medført store endringer i arealbruk og bystruktur. Folketallet har vokst med 67 prosent i perioden fra 1970 til 2007, fra 166.000 til 277.000. Veksten har ført til at tettstedsarealene i regionen er blitt betydelig større. Samlet tettstedsareal økte i samme periode fra 108 til 120 km<sup>2</sup>, slik at det foregikk en viss fortetting av tettstedsområdene. Tettstedsbebyggelsen vokser mer innover enn utover. Mye av aktiviteten er knyttet til noen få, allerede høyt utnyttede områder i regionen, sentralt og på Nord-Jæren.

Statistikken over nybygg viser at det i perioden 2000-2006 ble etablert i størrelsesorden ca 220 000 kvm forretningsareal i regionen. Av dette er hele 73 % bygget i senterområder og regionale målpunkt. 68 % er realisert innenfor de definerte sentrene. Vi kan slå fast at de utpekte sentrene er viktige områder for handel og annet arbeid, men at de kanskje ikke dominerer så mye som handlesteder som det en kunne forvente i forhold til områder helt utenfor sentrene.

Bygg for industri/verksted har arealmessig vært den største gruppen, og de bygges nesten bare i områder regulert til erverv. Men også mye kontor- og forretningsareal er blitt bygget utenfor senterområdene. Av de nye forretningsarealene som ble godkjent for bygging i perioden 1995-2004, var kun ca halvparten innenfor planformålet senterområde.

Kartleggingen viser at de fleste sentrene er husholdningsrettede i sine tilbud, men at noen er

mer næringsrettede, spesielt Stavanger sentrum. Det er dessuten langt større variasjon i tilbud/bransjer i hovedsentrene enn i de andre sentrene. Preget av handel i de ulike senterområdene varierer mye. Hvis en ser på de ansattes fordeling på næring i noen av regionens senterområder, finner en for eksempel at ansatte i varehandel utgjør følgende andeler av samtlige ansatte i de enkelte områdene: Stavanger sentrum 16 prosent; Sandnes sentrum 40 prosent; Forus-Lura 14 prosent; Bryne sentrum 50 prosent og Klepp sentrum 33 prosent.

38 prosent av den totale sysselsettingen i regionen ligger i de 27 senterområdene. Selv blant de 11 400 registrerte sysselsatte i detaljhandel i regionen, er det kun 51 prosent som har sin arbeidsplass i de 19 største sentrene (utenom Forus/Lura). I perioden 2003-2007 har det vært stor vekst i detaljhandelsyssselsettingen i regionen: Detaljhandel i alt + 12 % (300 pers./år); Kommunesentrene + 74 %; Forus-Lura + 54 %; Bydelsentrene + 37 %; Bysentrene + 4 %, mens lokalsentrene taper.

### **Status for lokalisering av detaljhandelen**

Sentrene er viktige for handel, men de synes ikke å dominere så mye som det en kunne forvente i forhold til områder helt utenfor sentrene. Mye av detaljvarehandelen i regionen foregår utenom de senterområdene som er utpekt i overordnet plan.

Regionen har stor tetthet av utpekte sentre; i gjennomsnitt ett senter for hver sirkel med radius 1,2 km. Likevel foregår over 70 prosent av innkjøpsreisene i regionen med bil. Det planlagte,

tette nettet av sentre er altså ikke nok til å forhindre utstrakt bilbruk. Det er heller ikke nok til å hindre at mye av handelen foregår andre steder i regionen. Det er derfor ønskelig å utvikle nye virkemidler for å oppnå mål om mer miljøvennlig transport og bystruktur.

Samlet har regionen god balanse når handelen ses under ett, og det samme gjelder i rimelig grad for alle varegrupper. Innen regionen er ikke balansen like god. Sandnes har en betydelig overdekning innen alle typer handel, med unntak av dagligvarer. Stavanger har svak overdekning innen dagligvarehandel og utvalgsvarehandel. Men overdekningen innen utvalgsvarehandelen er noe lavere enn hva Stavanger burde ha som regionens og fylkets "hovedstad".

Handelen i Time er i rimelig god balanse. Etter etableringen av de to kjøpesentrene i Bryne har kommunen styrket sin posisjon, spesielt innen utvalgsvare. Klepp har rimelig god dekning innen plasskrevende handel, men står svakt innen dagligvarehandel og utvalgsvarehandel.

De fleste sentrene i regionen er husholdningsrettede i sine tilbud, men noen er mer næringsrettede i sin service, spesielt Stavanger sentrum. Det er dessuten langt større variasjon i tilbud/bransjer i hovedsentrene enn i de andre sentrene.

Forus-Lura "tar innpå" Stavanger og Sandnes sentrum med hensyn til varierte tilbud. Også størrelsen på handelsomsetningen og antallet arbeidsplasser i dette området gjør at dette "regionale målpunktet" (som det heter i fylkesdelplanen) nærmer seg en funksjonell status som regionens tredje "bysenter". Men området har en utforming som foreløpig minner mer om "bilby" enn en "kompaktby" basert på gang/sykkel og kollektivtransport. Mulighetene for å utvikle Forus-Lura sterkere i retning av kompaktbyen synes fortsatt å være til stede, dersom kommunene ønsker det.

### **Fremtidig lokalisering og dimensjonering**

Det er fortsatt et stort potensial for videre vekst i detaljvarehandelen i de største senterområdene i regionen. Men det er også gode muligheter for videre vekst en rekke andre steder i regionen der det kanskje kan være enklere å få til ekspansjon,

sett fra næringsaktørens side. Siden dagens senterstruktur ikke synes å være optimalt lokalisert i forhold til boliger, arbeidsplasser og transportsystem, har regionen en utfordring for den videre utviklingen.

Etterspørselsprognosen som er utarbeidet som ledd i utredningen, viser at detaljhandelen i Jæren-regionen vil øke med 4,1 prosentpoeng per år fra 2008 til 2020. Dette er samme gjennomsnittlige, årlige vekst som vi hadde i perioden 1992-2006. Handelen i regionen anslås å øke med nærmere 21,4 milliarder kroner til 46,0 milliarder kroner ekskl. mva fra 2006 til 2020.

Sandnes vil ha størst omsetningsøkning i prognoseperioden. Omsetningen er der beregnet å øke med nærmere 8,4 milliarder kroner, vel 200 millioner kroner mer enn anslaget for handelen i Stavanger.

Prognosen for den samlede omsetningen er også vurdert i forhold til de ulike bransjene/varegruppene. Det har resultert i et anslag for etterspørselen etter nye arealer til detaljhandel i regionen, der det også er gjort antakelser om arealeffektiviteten i de ulike bransjene.

Resultatet er en forventning om at det i perioden 2006 - 2020 trengs i størrelsesorden 384 000 – 532 000 m<sup>2</sup> BRA (bruttoareal), noe som betyr om lag 27 000 - 38 000 m<sup>2</sup> per år. Til sammenligning var tilveksten i detaljhandelen i regionen på 37 500 m<sup>2</sup> BRA per år i perioden 1987-2006.

Det er utvalgsvarehandelen som har størst behov for arealer fram mot 2020. Disse bransjene vil legge beslag på 50-55 prosent av arealbehovet til detaljhandelsformål frem til 2020. De "plasskrevende" bransjene (medregnet møbel- og elektrohandel) står for 37-40 prosent av arealbehovet.

Lokalisering bør fastlegges i forhold til funksjon og markedsgrunnlag. Men handelens dynamikk gjør det vanskelig å vite hva dette vil være i fremtiden. Styringen bør derfor skje ut fra andre kriterier enn bransje eller varetype. Mye av dagens diskusjon om handelens lokalisering gjelder såkalte "plasskrevende varer". Begrepet er i praksis vanskelig å definere og benytte som styringsmiddel i lokaliseringspolitikken, noe en ofte ser i den politiske debatten om nye handelsprosjekter i kommunene. Handelens aktører får

med dette begrepet uklare rammer å forholde seg til, og det åpner for kreativ omgåelse av de overordnede formålene med hele regelverket.

I det videre arbeidet med revidert fylkesdelplan, bør en kritisk drøfte og presisere hvordan en vil definere og avgrense begrepet plasskrevende varer, slik at det i praksis bygger opp under planens hovedmål om å styrke en planlagt senterstruktur, effektiv arealbruk og miljøvennlig transport i regionen.

Ut fra slike mål bør detaljvarehandelen lokaliseres i eller sammen med eksisterende og mest mulig sentralt beliggende tettbebyggelse. Det er dessuten gunstig med samlokalisering av handel og annen service i noen få områder som kan betjenes effektivt med miljøvennlig transport. Stedets kapasitet for å ta i mot ny virksomhet bør fastlegges gjennom lokale stedsanalyser og kommunalt planarbeid, som gir rammer for utbygging. Analyser av etterspørsel etter areal til handel, og lokaliseringsstrategi for dette, bør inngå i normalt kommuneplanarbeid på linje med analyser av behov for boligareal, offentlig service, næringsareal etc.

### Styringsregimet bør justeres

Dagens styringsregime har svakheter som er avdekket i analyser som er gjort av oss og andre. Når regimet skal forbedres, må en reise spørsmålet om en ønsker å satse på et planstyrt styringsregime, eller om det er prosjektstyrt byutvikling som i praksis skal gjelde i kommunene.

Ett av svarene på utfordringene knyttet til avvik mellom politikk og virkemiddelbruk i fylkes(del)plan og kommunale planer, bør være økt satsing på lokal og kommunal forankring av overordnede prinsipper og planer. Det er ønskelig med bedre dialog og felles oppslutning om mål, verdier og planprinsipper.

Dessuten bør mer av planarbeidet og premissleggingen foregå hos planmyndighetene, slik at den prosjektstyrte planleggingen ikke blir så dominerende som i dag.

Som innspill til utvikling av et mer effektivt styringsregime for oppfølging av en ønsket

handels- og senterstruktur i Jæren-regionen, har vi særlig pekt på følgende:

- En (enda) mer aktiv offentlig planlegging i sentrumsområder med komplekse eiendomsforhold og mange kryssende interesser og hensyn
- Utvikling av strategiske ytelseskrav som kan benyttes når en skal ta stilling til nye etableringer eller utvidelser av kjøpesentre og andre handelskonsepter, og når en skal lage nye reguleringsbestemmelser for senterområdene i regionen
- Større vekt på regionale markedsanalyser og stedsanalyser utarbeidet i offentlige planmyndigheters regi

Ansvarsdelingen for planutredning mellom utbygger/prosjekteier og det offentlige bør vurderes nærmere. Etter vår oppfatning bør utbyggerne stå for analysen av konsekvenser av sine prosjektforslag, som de er pålagt i dag. Men det vil være planmyndighetens oppgave å utarbeide et felles faktagrunnlag med beskrivelse av markedet og vurdering av fremtidig etterspørsel og arealbehov. Den enkelte utbygger kan vanskelig pålegges å gjøre omfattende analyser av alle samtidige handelsprosjekter i regionen, noe planmyndighetene har behov for å gjøre før prosjektene godkjennes eller avvises. Et slikt opplegg vil bringe varehandelen inn i planleggingen på samme måte som de fleste andre samfunnssektorer.

### Mer veldefinerte, strategiske ytelseskrav til utbyggingsplaner og storprosjekter

Vi har skissert forslag til konkrete krav som den regionale planen kan stille til lokalisering, dimensjonering og utforming av handelsprosjekter. Disse kan ses som en supplering og videre utvikling av styringsparametrene som er innarbeidet i den eksisterende fylkesdelplanen fra 2001.

Gjennom en dialog mellom fylkeskommunen, kommunene og andre offentlige aktører med tunge interesser i dette, bør det være mulig å komme frem til et omforent sett av konkrete ytelseskrav. Først bør det utvikles felles definisjoner og målestokker. Deretter drøftes ulike

ambisjonsnivåer for hva som skal legges inn i kravene for ulike typer situasjoner og områder i regionen. Ytelseskravene bør blant annet kunne omfatte:

- Arealomfang og utnyttelse i ulike områder og lokaliseringer
- Krav til utforming av bebyggelse og uteområder
- Krav om universell utforming
- Tilrettelegging for gående og syklende
- Parkeringsdekning; minimums- og maksimalnormer

#### - Kollektivbetjening

Det er vår vurdering at aktiv bruk av slike ytelseskrav kan erstatte bruken av særskilte bestemmelser for lokalisering av handel med såkalte plasskrevende varer. I stedet for å operere med dette, i praksis så fleksible begrepet, synes det mulig å oppnå vel så gode resultater i forhold til planens overordnede mål ved heller å regulere *virkningene* av prosjektene på omgivelsene og på resten av samfunnet, enn prosjektenes detaljerte innhold og type detaljhandelsfunksjon.

# 1. Problemstilling

## Bakgrunn

Rogaland fylkeskommune og de ti kommunene i Jæren-regionen samarbeider om å revidere fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren. Planprogrammet for rulleringen har pekt på fire hovedutfordringer for hvordan fylkesdelplanens retningslinjer kan bidra til målet om ”styrking av byens og tettstedenes sentra” (Rogaland fylkeskommune 2007, side 44):

- En mer effektiv oppfølging av målet gjennom mer presise retningslinjer for handelslokalisering, herunder håndtering av bransjeglikning
- Nye næringsetableringer (kontor og lettere næringsvirksomhet) skal i størst mulig grad lokaliseres til senterområder og byomformingsområder der det er et mål om etablering av blandede funksjoner med både boliger og arbeidsplasser
- En enhetlig regional politikk for dimensjonering av de ulike senterområdene i forhold til sitt omland
- Utvikling av strategier og retningslinjer for fremtidig lokalisering av prioriterte regionale næringsområder

TØIs utredning gjelder dimensjonering og lokalisering av detaljhandelen i regionen. Som grunnlag for utredningen, har en både den gjeldende fylkesdelplanen (Rogaland fylkeskommune 2000), det nevnte planprogrammet for rulleringen, kommune- og sentrumsplaner for regionens kommuner, samt to rapporter utarbeidet av Asplan Viak As i forbindelse med rulleringen av fylkesdelplanen: En rapport om strategi for næringsutvikling (Asplan Viak 2007), og en rapport om status og de senere års utvikling av sentrumsområdene i regionen (Asplan Viak 2008).

## Studieområde

Regionen omfatter følgende ti kommuner (folketall i januar 2007, i følge Rogaland fylkeskommune 2007):

Stavanger (117 300)  
Sandnes (60 500)  
Sola (20 700)  
Klepp (15 300)  
Hå (15 100)  
Time (15 000)  
Strand (10 700)  
Gjesdal (9 600)  
Randaberg (9 500)  
Rennesøy (3 500)

Samlet folketall i regionen var 277 200, og dette tallet vokste med 1,3 prosent pr år i perioden 2000-2007.

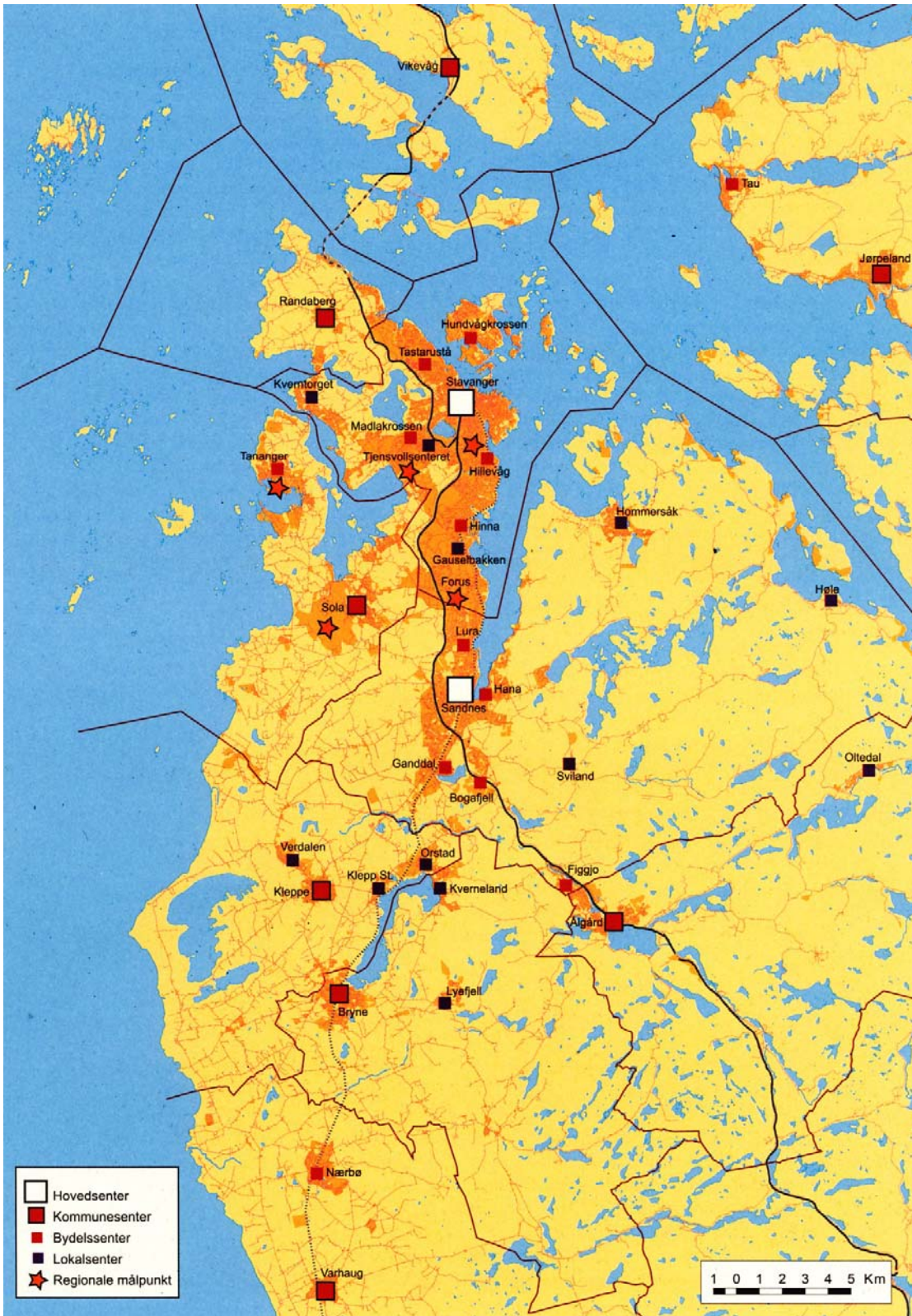
Figur 1 viser planområdet for fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren med planlagt senterstruktur.

## Oppdraget

Ifølge oppdragsbeskrivelsen fra Rogaland fylkeskommune, skal utredningen behandle følgende spørsmål:

1. Utarbeidelse av prognose for handelsomsetningen og etterspørselen etter nytt forretningsareal frem til ca 2020, dvs:

- Fremskrivning av handelsomsetningen i ulike bransjer, gitt aktuelle forutsetninger om vekst i befolkning og økonomi i regionen
- Anslag på fremtidig etterspørsel etter arealer for handel i ulike bransjer og handelskonsepter



Figur 1: Senterstruktur i gjeldende fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren (Rogaland fylkeskommune 2000).



2. Dimensjonering av sentrene i forhold til handelsområdet, dvs:

- Klargjøring av dagens praksis i kommunene
- Forslag til felles metode og kriterier for sentrene i regionen
- Beskrivelse av hvordan metodikken kan benyttes for å fastlegge en strategi for langsiktig utvikling av regionens senterstruktur

3. Konsekvenser av alternative styringsregimer

- Klargjøring av mulige forskjeller mellom dagens praksis og et eventuelt felles regionalt styringsregime
- Konsekvenser av dagens og et eventuelt strammere regionalt styringsregime

Om oppdragets pkt. 2 og 3, dimensjonering av sentrene og konsekvenser av styringsregimet, sies det:

*”Dagens styringsregime har sitt utspring i Rikspolitiske bestemmelser om midlertidig kjøpesenterstopp som gir retningslinjer for lokalisering av handel etter varetype/kategori.*

*I utgangspunktet ønskes følgende alternative styringsregimer konsekvensbeskrevet:*

- *Videreføring av dagens styringsregime nedfelt i gjeldende Fylkesdelplan for byutvikling*
- *Ett styringsregime der all handel lokaliseres etter prinsippet om kollektivtilgjengelighet*

*Alternativene som skal konsekvensutredes kan endres eller suppleres som følge av dialog mellom kunde og konsulent underveis i prosessen.”*

### **Ny rikspolitisk bestemmelse og metodiske utfordringer**

I utredningsprosessen er det blitt lagt vekt på å fange opp innspill fra Miljøverndepartementets arbeid med den nye rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre som trådte i kraft 1. juli 2008 (se vedlegg). I den sammenhengen har TØI utarbeidet en rapport for departementet som drøfter en rekke metodiske utfordringer knyttet til regimet for styring av handelens lokalisering (Nielsen, Hansen og Loftsgarden 2009) der vi også har benyttet eksempler fra Jæren-regionen. For å unngå dobbeltarbeid og begrense omfanget av denne rapporten, viser vi til rapporten til Miljøverndepartementet når det gjelder drøftinger av de metodiske sider av styringsutfordringene.

## 2. Handels- og sentrumsutvikling i regionen de siste tiårene

### Sterk vekst og store strukturendringer

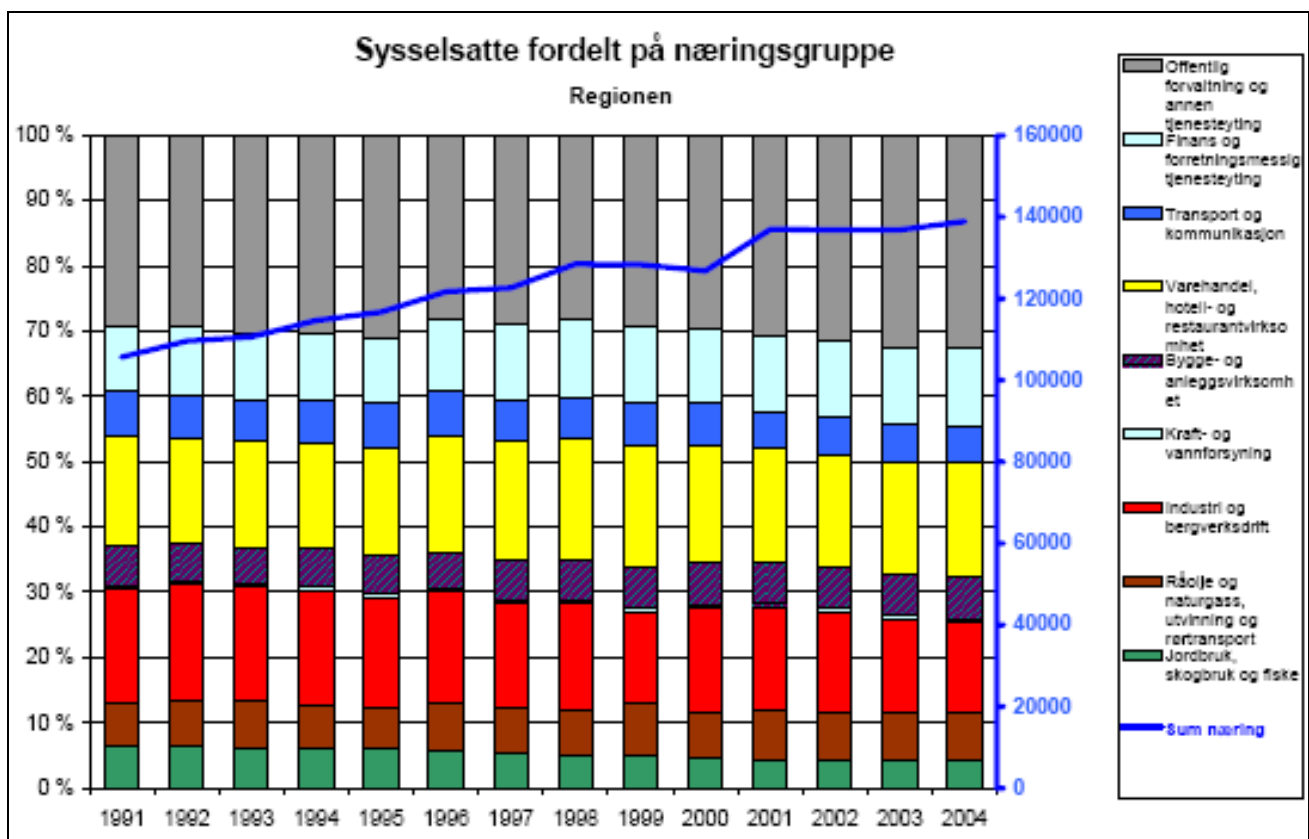
De siste tiårenes utvikling i Jæren-regionen er preget av sterk vekst i befolkningen og økonomien, som har medført store endringer i arealbruk og bystruktur.

Folketallet har vokst med hele 67 prosent, fra 166.000 i 1970 til 277.000 i 2007. Veksten har sammenheng med en økonomisk utvikling som har gitt arbeid til stadig flere, og den har ført til at tettstedsarealene i regionen er blitt betydelig større.

Om lag 257.000 av innbyggerne i regionens ti kommuner bor i tettsteder, et tall som økte med 11

prosent i perioden 2000-2008. Samlet tettstedsareal økte i samme periode fra 108 til 120 km<sup>2</sup>, slik at det foregikk en viss fortetting av tettstedsområdene (Kilde: SSB).

Som en del av dette, går utbyggingsmønsteret i regionens næringsområder mot en stadig fortetting, særlig på Nord-Jæren hvor 85 % av byggeaktiviteten i Stavanger-regionen foregår. Tettstedsbebyggelsen vokser altså mer innover enn utover. Mye av aktiviteten er knyttet til noen få, allerede høyt utnyttede områder i regionen, sentralt og på Nord-Jæren (Asplan Viak 2006).



Figur 2: Sysselsettingsutviklingen i Stavanger-regionen 1991-2004 (Asplan Viak 2006).



### Sentrumsområdene dekker små arealer og mye av veksten skjer andre steder

I tettstedene utgjør sentrumssoner, slik de er definert av SSB, 8,8 km<sup>2</sup> i 2008, altså ca 7 prosent av tettstedsarealene. I disse områdene er det ca 53.000 arbeidsplasser i 6.800 bedrifter og 24.300 beboere. Det gir en tetthet av bosatte + ansatte på 8.700 personer pr km<sup>2</sup> (alle tall fra SSB).

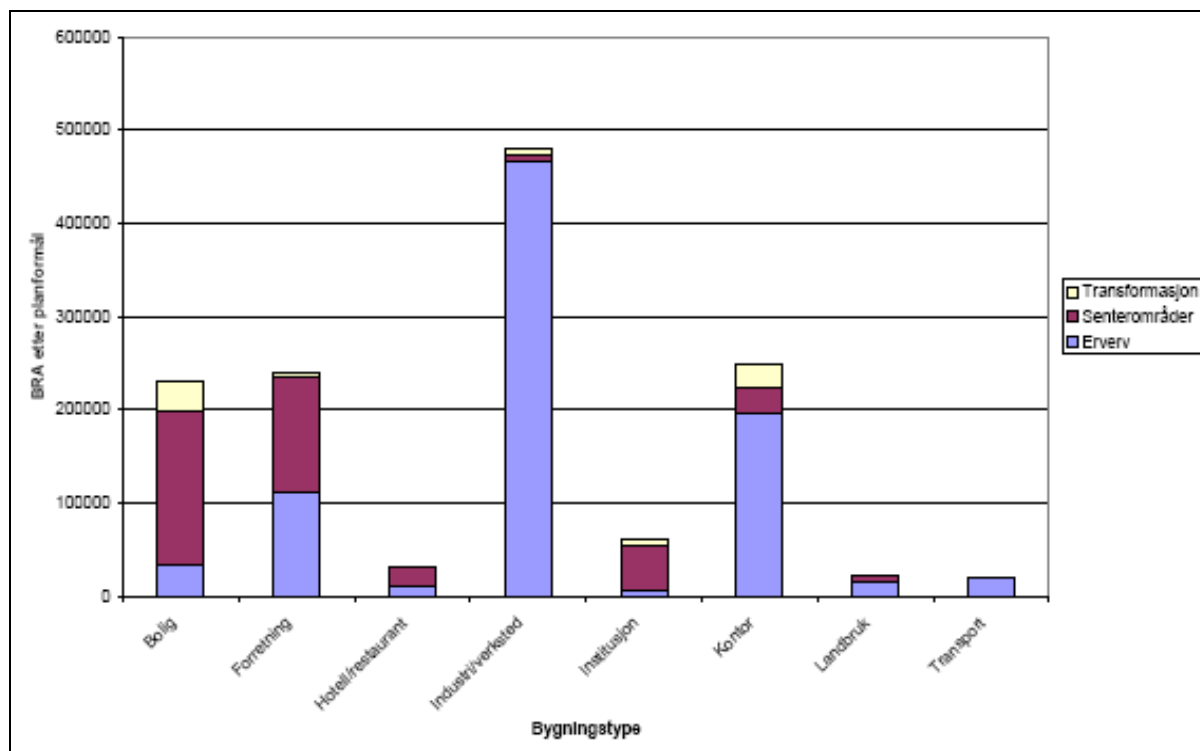
Statistikk over hvor den nye bygningsmassen i regionen er blitt plassert, viser at det meste av de nye gulvarealene er blitt bygget andre steder enn i senterområdene, figur 3, som gjelder perioden 1995 – 2004.

Bygg for industri/verksted har arealmessig vært den største gruppen, og de bygges nesten bare i områder regulert til erverv. Men også mye kontor- og forretningsareal er blitt bygget utenfor senterområdene. Av de nye forretningsarealene som ble godkjent for bygging i perioden 1995-

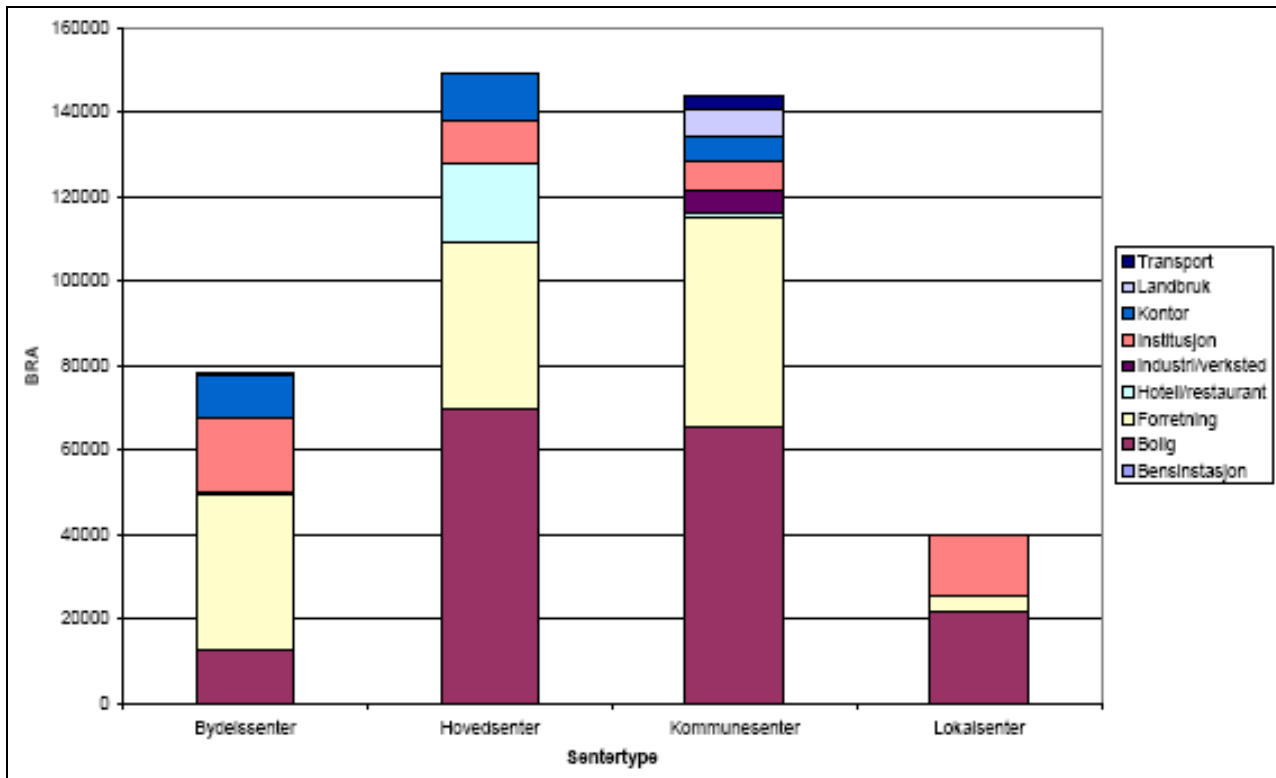
2004 var kun ca halvparten innenfor planformålet senter-område (Asplan Viak 2006). Likevel ble det meste av de nye forretningsarealene plassert mindre enn 300 meter fra definerte boligområder i arealplanene (Asplan Viak 2006, fig. 29).

Oversikten over bruksformålene for den nye bebyggelsen i senterområdene i den samme perioden, viser at forretningsarealene utgjør en mindre del av nybyggingen i sentrene, figur 4 ( neste side). Andelen var 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.

Fra Asplan Viaks (2008) kartlegging av de siste årenes endringer i senterområdene kan vi trekke frem noen hovedpunkter angående status og utvikling i perioden 2003 – 2007.



Figur 3: Areal (BRA) for godkjent ny bygningsmasse i perioden 1995-2004 etter bygningstype og planformål (Asplan Viak 2006, fig. 26).



Figur 4: Godkjent bygningsmasse i ulike typer senterområder i perioden 1995-2004 etter bygningstype og type senterområde (Asplan Viak 2006, fig. 26).

Den registrerte sysselsettingen i regionen fordeler seg slik (SSBs senterdefinisjon; antall arbeidsplasser i 2007):

Stavanger sentrum: 13 100  
 Sandnes sentrum: 6 200  
 Fem andre kommunesentre: 8 500  
 ”Regionalt målpunkt” Forus/Lura: 21 800  
 Tolv bydelssentre: 5 100  
 Fire lokalsentre: 1 100  
 Resten av regionen: 91 600  
 Til sammen: 147 400

Vi ser at 38 prosent av sysselsettingen ligger i de 27 senterområdene. Selv blant de 11 400 registrerte sysselsatte i detaljhandel i regionen, er det kun 51 prosent som har sin arbeidsplass i de 19 største sentrene (utenom Forus/Lura; Asplan Viak 2008, tabell 2).

I perioden 2003-2007 har det vært stor vekst i detaljhandelssysselsettingen i regionen:

Detaljhandel i alt + 12 % = 300 pers./år  
 Kommunesentrene + 74 %

Forus-Lura + 54 %  
 Bydelssentrene + 37 %  
 Bysentrene + 4 %  
 Lokalsentrene taper

Tallene fra statistikken over nybygg viser at det i perioden 2000-2006 ble etablert i størrelsesorden ca 220 000 kvm forretningsareal i regionen. Av dette er hele 73 % bygget i senterområder og regionale målpunkt. 68 % er realisert innenfor de definerte sentrene (Asplan Viak 2008).

Asplan Viak’s data gjelder for områder definert ved SSB’s dynamiske senterdefinisjon. Vekst-tallene fanger altså opp både intern vekst i sentrumsområdene, og de endringene som følger av at grensene for senterområdene endres fra år til år.

Vi kan uansett slå fast at de utpekte sentrene er viktige områder for handel og annet arbeid, men at de kanskje ikke dominerer så mye som handlesteder som det en kunne forvente i forhold til områder helt utenfor sentrene.

Videre ser det ut til at de små, lokale sentrene taper i konkurransen med andre handlesteder, i hvert fall når en bruker sysselsettingen som målestokk. Dette skjer selv om regionens tettstedsareal på 120 km<sup>2</sup> betjenes av en senterstruktur med 27 sentra, som gir et gjennomsnittlig omland til hvert senter på 4,4 km<sup>2</sup>, tilsvarende en sirkel med 1,2 km radius.

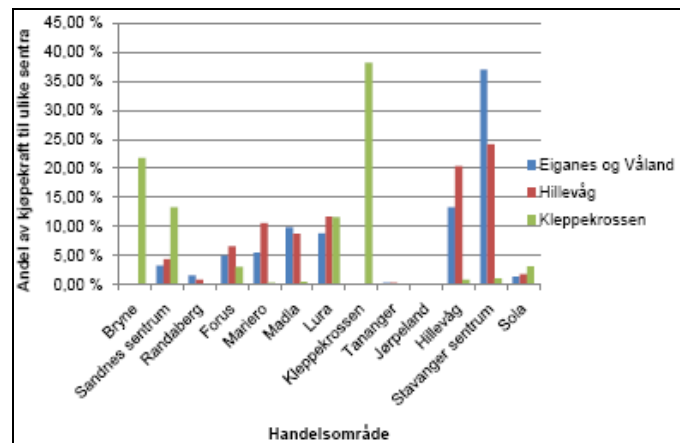
Det skulle bety at de aller fleste bosatte og arbeidsplasser har et senter i gunstig gang-/sykkelavstand. Som vi skal se nærmere på nedenfor, viser imidlertid reisevaneundersøkelsen i regionen at dette planlagte, tette nettet av senter ikke er nok til å forhindre utstrakt bilbruk på handlereiser.

### Handelens lokalisering i forhold til kjøpekraften

Asplan Viak (2008) har benyttet en modell for beregning av dekningsgraden for de enkelte handelsområder ut fra forholdet mellom omsetningen i området og kjøpekraften fra bosatte og arbeidsplasser. Kjøpekraften defineres (s. 26) som "det antall kroner som beregningsmessig er tilgjengelig for kjøp av varer og tjenester fra personer, næringsliv og storhusholdninger."

En arbeidsplass antas å tilsvare 0,4 bosatte i kjøpekraft.<sup>1</sup> Modellen kan blant annet vise hvordan omsetningen i ulike sentre fordeler seg etter bydel, figur 5. Dette er en teoretisk beregning basert på en gravitasjonsmodell, og er ikke nødvendigvis i samsvar med det faktiske innkjøpsreisemønsteret i området.

<sup>1</sup> Ut fra data om innkjøpsreisemønster fra nasjonal reisevaneundersøkelse og fra kundeundersøkelser for en del kjøpesentra (upublisert materiale fra Steen & Strøm-kjeden) synes denne faktoren å være noe høy. Den bør derfor verifiseres dersom metoden skal benyttes videre fremover.



Figur 5: Beregning av fra hvilke handelsområder omsetningen i sentrene Kleppekrossen, Hillevåg og Eiganes/Våland kommer fra (Asplan Viak 2008).

Asplan Viak (2008) skiller mellom fire bransjer/varegrupper: Dagligvarer, utvalgsvarer, plasskrevende varer, samt møbler og hvitevarer (i samme gruppe). Rapporten beskriver ikke nærmere hvordan kjøpekraften er stedfestet ut fra fordelingen av private husholdninger, næringsliv og storhusholdninger. Men resultatet er et interessant kart over Jæren-regionen som beskriver etterspørselens geografiske fordeling i form av beregnet tetthet i kjøpekraft, figur 6.

For stedfesting av hvor handelen foregår, benyttet Asplan Viak (2008) inndelingen i handelsområder/bydeler (basert på handelsbedriftenes postnummer), der hvert område har et dominerende senter mht omsetning.

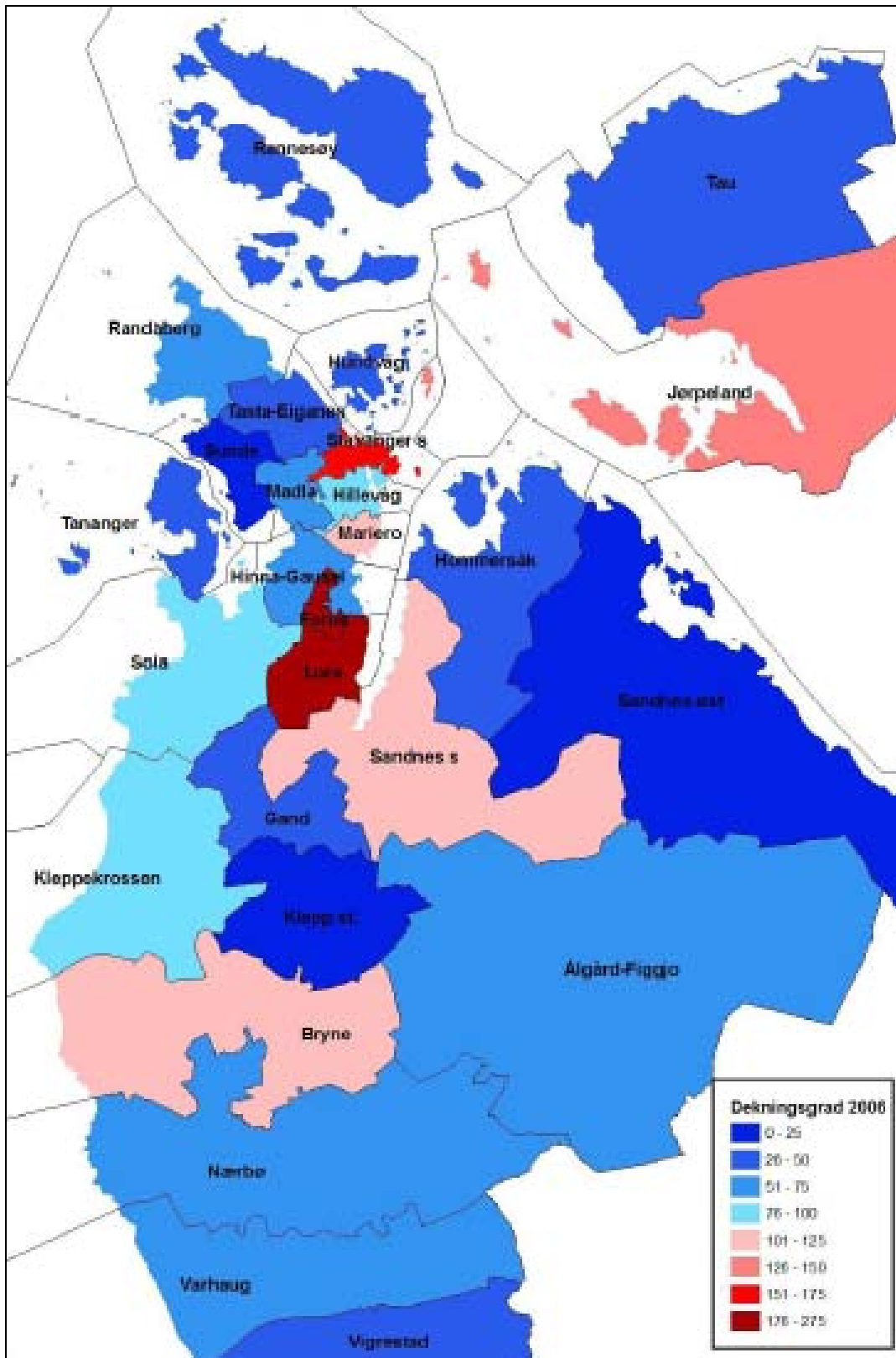
Omlandet til sentrene defineres i modellen ved hjelp av en beregnet reisemotstand som skal beskrive hvordan transportnett og fordelingen av boliger og arbeidsplasser er tilpasset senterstrukturen og handelstilbudet. Handelen fordeles på bakgrunn av reisemotstand, senterets attraktivitet målt som størrelsen på omsetningen, samt kjøpekraften i omlandet. Dekningsgraden beregnes ut fra omsetningen i valgt område sett i forhold til kjøpekraften i omlandet, som reisemotstanden er med på å definere.



Figur 6: Distribuert kjøpekraft i Jærenregionen (Asplan Viak 2008)

Figur 7 (neste side) viser oppdelingen i handelsomland, basert på hvilke grunnkretser som har minst reisemotstand ("nærmeste") til sentrene på bydels/handelsområdenivå. Denne inndelingen er annerledes enn den administrativt fastlagte

inndelingen i handelsområder. Kartet viser også dekningsgraden for handel, slik dette er blitt definert i modellen.

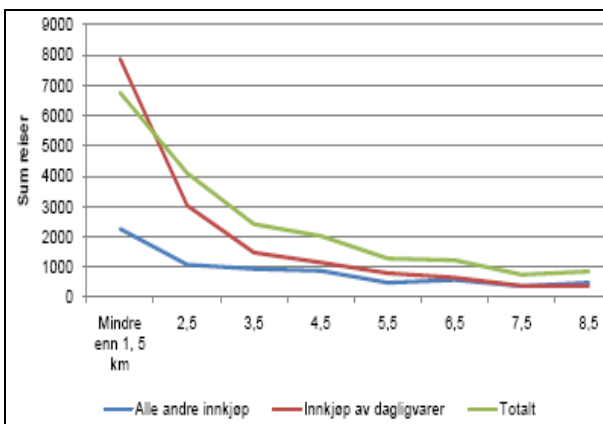


Figur 7: Handelsomland definert ved hjelp av omsetning, kjøpekraft og minste reisemotstand til sentrene, samt beregnet dekningsgrad for hver av omlandssonene (Asplan Viak 2008).

## Reisemotstand og reisemønster

Asplan Viaks modell med beregning av handelsomland og dekningsgrader har innebygget en antagelse om reisemotstand/ avstandsfølsomhet som brukes i regionens transportmodell. Den er beregnet ved regresjon på data om handlereiser i regionen, i reisevaneundersøkelsen RVU 2005. Modellen skiller mellom reiser til dagligvarekjøp, og andre innkjøpsreiser.

Som det går frem av figur 8, er dagligvarekjøp preget av mange korte reiser, mens øvrige innkjøp er mye mer jevnt fordelt på ulike avstander innen regionen.



Figur 8: Antall innkjøpsreiser i regionen etter reiselengde og type innkjøp (RVU2005/ Asplan Viak 2008).

Fra en annen framstilling basert på de samme data, kan vi tydeligere lese antallet reiser på de ulike avstander helt opp til 20 km, tabell 1.

Der ser vi hvor dominerende de korte reisene er ved dagligvareinnkjøp, men også at mer enn 60 prosent av de øvrige innkjøpsreisene ikke er lenger enn 5 km i denne regionen. Langt de fleste innkjøpene foretas altså lokalt. Dette kan en delvis tilskrive det utbyggingsmønsteret som regionen har fått.

Men sammenhengen mellom innkjøpsreisene og lokaliseringen av handelen er ikke en til en.

Asplan Viak (2007) har laget en sammenlikning mellom kjøpekraftens fordeling og reiselengden for handlereiser til kjøpesenteret Kvadrat, figur 9. Figuren viser at konsumentene ikke bare gjør sine innkjøp i sine lokale sentra, men at mange reiser ”forbi” de nærmeste butikkene for å gjøre sine innkjøp andre steder. Det er altså ingen automatisk sammenheng mellom det lokale handelstilbudet i et område og innkjøpsreisemønsteret.

Tabell 1: Innkjøpsreisenes fordeling på reiselengde for henholdsvis kjøp av dagligvarer og øvrige innkjøp. Basert på data fra RVU 2005. (Asplan Viak 2007, side 26). Prosent av alle reiser opp til 20 km.

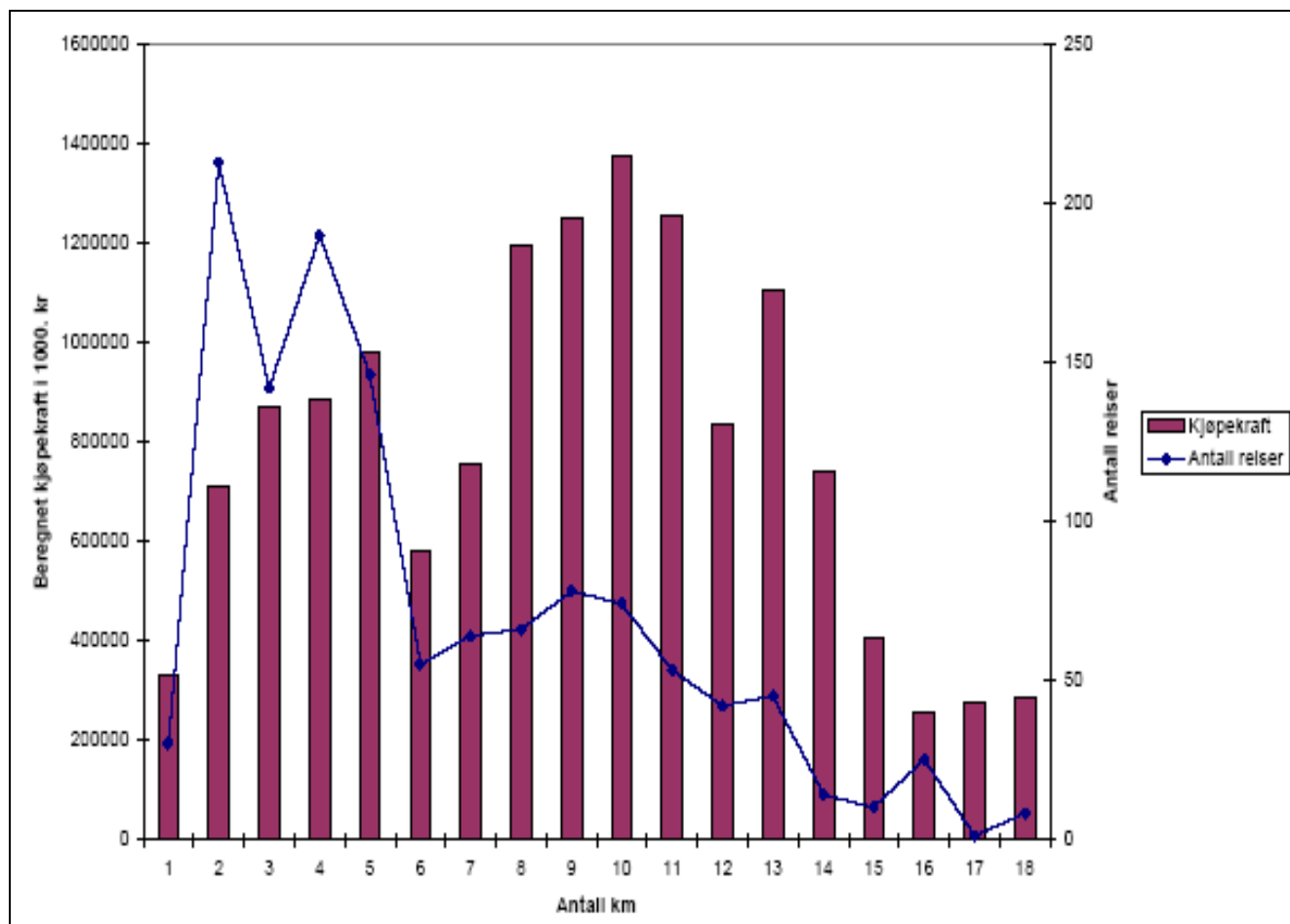
Reiselengde	Innkjøp av dagligvare	Alle andre innkjøp
< 1,6 km	44 %	27 %
1,6-5,0 km	39 %	37 %
5,1 – 10,0 km	12 %	25 %
10,1 – 20,0 km	5 %	11 %
<b>Til sammen</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

## Høy bilbruk på tross av korte avstander

En hovedgrunn til at lokaliseringmønsteret for handelen ikke er så avgjørende for kundene i Stavangerregionen, er at de aller fleste innkjøpsreisene foregår med bil.

Ifølge reisevaneundersøkelsen for Stavangerregionen var transportmiddelfordelingen ved innkjøpsreiser slik (Berg og Thesen 2006):

- Til fots: 12 prosent
- På sykkel: 4 prosent
- Buss/tog/båt: 4 prosent
- Bilfører: 70 prosent
- Bilpassasjer: 9 prosent
- Annet: 1 prosent



Figur 9: Beregnet kjøpekraft (stolper) og antall handlereiser (kurve) til Kvadrat etter avstanden fra kjøpesenteret (RVU2005/ Asplan Viak 2007, s. 27).

I denne regionen har det altså begrenset effekt at de fleste handleturene er korte. Bilen brukes både til lange og korte handlereiser, både om vinteren og i sommerhalvåret. Selv for reiser som bare foregår innenfor den grunnkretsen der folk bor, er det omtrent like mange som bruker bil som går eller sykler (Presentasjon fra RVU 2005).

### Sterk og langvarig vekst i detaljhandelen

Som en del av utredningen, har Kvarud Analyse utarbeidet en handelsanalyse for regionen (Tore Kvarud 2008). Her oppsummeres hans beskrivelse av utviklingen frem til i dag.

De 30-40 siste årene har detaljhandelen gjennomgått en omfattende strukturendring. I korte trekk kjennetegnes utviklingen av at:

- en økende andel av omsetningen skjer i befolkningstette regioner
- en økende andel av omsetningen skjer i eksterne kjøpesentre og i bykjernene
- butikkenhetene blir stadig større
- de store handelsforetakene og kjedene tar en økende andel av handelen
- bedriftene søker samlokalisering

Veksten i Jæren-regionen har vært sterkere enn på landsbasis i hele perioden 1972 - 2006.



Tabell 2: Omsetningsutvikling i detaljhandel inkl. motorkjøretøyer og bensin 1972-2006.

Kommune	Omsetning i mill. kr ekskl. mva					Endring i prosent				
	1972	1982	1992	2002	2006	1972-82	1982-92	1992-2002	2002-2006	1972-2006
Sandnes	404	1382	2856	5836	8687	242,2	106,7	104,3	48,8	2051,7
Stavanger	823	2732	4901	8019	9844	231,9	79,4	63,6	22,8	1095,8
Hå	56	213	401	623	831	281	88,4	55,2	33,3	1385,7
Klepp	62	169	301	579	802	172,3	78,4	92,4	38,4	1193,1
Time	101	299	863	982	1305	195,8	188,3	13,8	32,9	1189,7
Gjesdal	42	109	229	432	554	158,8	109,9	88,3	28,4	1213
Sola	43	166	549	1112	1495	284,5	230,7	102,5	34,4	3360
Randaberg	14	61	141	320	422	335,7	132,1	125,7	31,9	2910,7
Strand	30	127	266	590	702	318,1	109,3	121,9	18,9	2208,6
Rennesøy	11	38	59	106	115	257,5	56,2	78,4	8,9	984,9
Planområdet	1586	5296	10568	18599	24755	233,9	99,5	76	33,1	1460,5
Rogaland	2284	7978	15326	27384	35700	249,3	92,1	78,7	30,4	1463,1
NORGE	32528	99171	194290	332658	414650	204,9	95,9	71,2	24,6	1174,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Velstandsutviklingen og veksten i folketallet har ført til at regionens omsetning i detaljhandel, inkl. motorkjøretøyer og bensin, økte fra 1972 til 2006 med hele 1460 prosent, målt i faste priser. I 1972 hadde denne regionen 1335 bedrifter i detaljhandel, inkl. motorkjøretøyer og bensin. I 2005 var tallet økt med 68 prosent til 2245 bedrifter, altså omtrent samme vekst som folketallet i regionen.

I en så lang tidsperiode vil det gjerne være betydelige svingninger i økonomien og handelen, noe en har merket i Rogaland og Jæren-regionen, som ellers i landet.

Fra 2003 har det vært en lang opptur. Veksten i handelen var i 2007 den sterkeste siden jappetiden midt på 1980-tallet.

Innen regionen er det kommunene Sola, Randaberg, Strand og Sandnes som har hatt størst vekst i omsetningen, mens Rennesøy og Stavanger har hatt lavest vekst.

Sandnes kommune er den store vinneren når en ser på omsetningsvolum og antall butikker. Kommunen hadde om lag 25 prosent av omsetningen i regionen i 1972, mot 35 prosent i 2006. Fra en omsetning på omtrent det halve av Stavanger kommune i 1972, har Sandnes' omsetning nå kommet opp på omtrent samme nivå som Stavanger.

Av regionens netto økning på 910 detaljhandelsbedrifter fra 1972 til 2005, har 409 kommet i Sandnes. Siden 1992 har Stavanger fått fem færre detaljhandelsbedrifter, mens antallet har økt med 173 i Sandnes. Også i Klepp, Time og Sola har antallet butikker økt betydelig siden 1992.

### Tyve kjøpesenter tar en tredel av handelen

Regionen har over tid fått etablert 20 kjøpesentre, som i 2006 hadde ca 33 % av detaljvarehandelen i regionen. Kjøpesentrenes markedsandel har økt med 0,6 prosentpoeng fra 2004. Gjennom utbyggingen av bl.a. AMFI Madla og Kilden Senter høsten 2007, har kjøpesentrene trolig styrket sin posisjon ytterligere i 2007.



Tabell 3: Kjøpesentre i Jærenregionen 2006.

Senternavn	Etablert	Bruttoomsetning * i mill. kr 2006
Kvadrat	1984	2174
Havanna	1987	97
Amfi vågen 33	1988	471
Bruelandscenteret	1988	260
Maxi stormarked	1997	342
SUM Sandnes		3343
Tvedtsenteret	1956	708
Kilden-Hillevåg torg	1988	564
Stavanger storsenter	1988	486
Amfi Madla (tidl. Madlatorvet)	1991	545
Straen senter	2000	304
Magasin blaa	2002	111
Hinna park	2005	339
SUM Stavanger		3056
Amfi Nærbø	1983	83
Sum Hå		83
Jærhagen	2004	347
Sum Klepp		347
MotehusetBryne torg	2000	187
M 44	2005	453
Sum Time		0
Magneten	1995	92
Stasjonen	1997	163
Sum Gjesdal		255
Ankerbygget Kjøpesenter	2001	115
Sum Sola		115
Ryfylke Storsenter	2001	96
Sum Strand		96
SUM JÆREN-regionen		7935
SUM Øvrige Rogaland		2788
ROGALAND		10723
ANDEL JÆREN		74 %

\* inkl. også omsetning av annet enn detaljhandelsvarer

Kilde: Kvarud Analyse/Institutt for Bransjeanalyser

Videre følger en nærmere omtale av de viktigste bransjene som handelsanalysen omfatter.

### Dagligvareomsetning og dekningsgrader

Omsetningen av dagligvarer i regionen utgjorde 6,8 mrd. kroner i 2006, ekskl. mva. Stavanger hadde i 2006 45 prosent av denne omsetningen, og Sandnes 23 prosent, tabell 4.

I perioden 2002 – 2006 var det Time kommune som fikk den største veksten innen dagligvare. Det skyldes utbygging av kjøpesentre samt økt handel innen dagligvare etter at det ble åpnet vinmonopolutsalg i Bryne i september 2003.

Dekningsgraden i tabell 4 er målt som omsetning per innbygger i kommunen i forhold til omsetning per innbygger i fylket. Den viser at regionen har et lite handelsunderskudd med hensyn til dagligvarer.

Dårligst dekningsgrad er det i Sola, Klepp, Randaberg og Hå der underdekningen er fra om lag 27 til 16 prosent. Dagligvarehandelen i Hå taper kunder til Time, mens bransjen i Klepp taper både til Time og Sandnes. Dagligvarehandelen i Sola taper omsetning til Sandnes og Stavanger, mens dagligvarebransjen i Randaberg lekker til Stavanger. I de øvrige kommunene er det rimelig god balanse.

Det er for øvrig betydelig variasjon i dekningsgrad i bydeler i Stavanger og Sandnes. I handelsområdene Forus, Lura, Mariero og Hillevåg var det stort lokalt handelsoverskudd innen dagligvare. Også bysentrene i Stavanger og Sandnes hadde et visst overskudd, men mye mindre enn de nevnte mer eksternt beliggende områdene.

I Stavanger er det dårligst dekning i Hinna-Gausel med 74 prosent, men der er dekningsgraden på vei opp gjennom utbyggingen av Hinna Park med godt dagligvaretilbud. Også Hundvåg og Sunde har lav dekning for dagligvarehandel.

I Sandnes var det Gandal og Hommersåk som hadde den dårligste dekningsgraden.

Tabell 4: Omsetning av dagligvarer i planområdet 2002-2006.

Kommune	Omsetning i millioner kroner ekskl. mva					Endring 2002-2005	Dekningsgrad 2006
	2002	2003	2004	2005	2006 1)		
Sandnes	1314	1390	1457	1543	1541	17,4	100,9
Stavanger	2644	2773	2958	3014	3090	14,0	104,0
Hå	274	286	314	313	321	14,2	84,2
Klepp	246	251	255	268	282	8,9	73,8
Time	313	327	365	404	398	29,1	104,1
Gjesdal	192	203	213	230	239	19,8	98,5
Sola	361	373	375	388	413	7,5	73,2
Randaberg	170	172	169	181	193	6,5	80,6
Strand	229	246	260	263	272	14,8	99,6
Rennesøy	90	89	88	89	91	-1,1	102,6
Regionen	5833	6110	6454	6693	6840	14,7	97,1
Rogaland	8920	9290	9742	10074	10260	12,9	100
NORGE	105723	110637	114592	117947	122029	11,6	

1) 2006-tallene er ikke sammenlignbare med tidligere år da hele omsetningen til OBS inngår i dagligvareomsetningen tom 2005, mens det fra 2006 kun er dagligvareomsetningen hos OBS som inngår.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### Øvrig butikkhandel og lokal dekning

Med øvrig butikkhandel menes her den delen av detaljvarehandelen som ikke gjelder dagligvarer. Omsetningen av slike varer i regionen utgjorde 10,7 mrd. kroner i 2006, ekskl. mva. Stavanger hadde i 2006 42 prosent av denne omsetningen, og Sandnes 38 prosent, tabell 5.

Innen øvrig butikkhandel i regionen har det i perioden 2002 – 2006 vært størst vekst i Klepp, Sandnes og Sola. Veksten i Klepp skyldes åpningen av kjøpesenteret Jærhagen i 2004, mens veksten i Sola i hovedsak skyldes økt omsetning av taxfree-varer på Sola Lufthavn etter at det i juni 2005 ble åpnet opp for å handle denne type varer etter ankomst fra utlandet. Også i Randaberg har den øvrige butikkhandel økt omsetningen med mer enn gjennomsnittet i planområdet.

Omsetningen i denne typen butikkhandel er svært ujevnt fordelt. Mens Sandnes har en overdekning på hele 86 prosent, er underdekningen til dels meget stor i de øvrige kommunene i planområdet. Unntakene er Stavanger og Time, der det er god handelsbalanse.

### Utvalgsvarer og plasskrevende varer

Den delen av detaljhandelen som ikke faller inn under definisjonen av dagligvarer, kan deles i to kategorier, utvalgsvarer og plasskrevende varer. Omsetningens fordeling mellom de tre hovedgruppene var i 2006 slik:

Dagligvarehandel:	6.840 mill. kr
Utvalgsvarehandel:	7.370 mill. kr
Plasskrevende varer:	10.400 mill. kr
Til sammen:	24.610 mill. kr

Vel 40 prosent av omsetningen er altså knyttet til det vi her kaller plasskrevende handel, dvs. møbel-, elektro- og byggevarehandel, handel i hagesentre, handel med motorkjøretøyer etc.

Av handelsomsetningen i planområdet står forretningene i Sandnes for ca 53 prosent. Av arealkrevende handel skjer 44 prosent i Sandnes. Handelsbedriftene i Stavanger tar hånd om 39 prosent av handelen i planområdet, og en tredjedel av handelen med arealkrevende varer, se tabell 6.

Samlet har regionen god balanse når handelen ses under ett. For dagligvarehandel er dekningsgraden 2 prosentpoeng under det befolkningsgrunnlaget skulle tilsi, mens regionen har en overdekning på 7 prosentpoeng innen utvalgsvarehandel. For plasskrevende handel er det en overdekning på 2 prosentpoeng.

Størst overdekning har regionen innen møbelhandel der dekningsgraden er på 120, noe som skyldes at Ikea er lokalisert i denne regionen. Innen elektrohandel er dekningsgraden på 109, ikke mer enn den bør være med den handelsmessige posisjon regionen bør ha i Rogaland.

Innen regionen er ikke balansen like god. Sandnes har en betydelig overdekning innen alle typer handel, med unntak av dagligvarer.

Stavanger har svak overdekning innen dagligvarehandel og utvalgsvarehandel. Men overdekningen innen utvalgsvarehandelen er nok noe lavere enn hva Stavanger burde ha som regionens og fylkets "hovedstad".

Handelen i Time er i rimelig god balanse. Kommunen har styrket sin posisjon, spesielt innen utvalgsvarer, etter etableringen av de to kjøpesentrene i Bryne. Klepp har rimelig god dekning innen plasskrevende handel, men står svakt innen dagligvarehandel og utvalgsvarehandel.

Tabell 5: Omsetning i øvrig butikkhandel i planområdet 2002-2006.

Kommune	Omsetning i millioner kroner ekskl. mva					Endring	Dekningsgrad
	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2005	2006
Sandnes	2653	2993	3373	3580	4094	34,9	185,7
Stavanger	3412	3496	3732	3980	4450	16,6	103,3
Hå	193	213	205	218	225	13,0	40,4
Klepp	179	193	244	251	298	40,2	53,7
Time	418	405	428	497	566	18,9	102,2
Gjesdal	136	142	160	159	159	16,9	45,1
Sola	262	267	244	346	425	32,1	56,4
Randaberg	117	126	134	150	178	28,2	51,2
Strand	304	238	289	281	302	-7,9	76,4
Rennesøy	15	11	10	8	8	-46,7	6,3
Regionen	7689	8084	8819	9470	10705	23,2	105,5
Rogaland	10997	11626	12585	13334	14867	21,3	100
NORGE	129708	133803	146144	154704	164539	19,3	26,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 6: Omsetning fordelt på type handel i planområdet i 2006. Millioner kroner ekskl. mva.

	Sandnes	Stavanger	Hå	Klepp	Time	Gjesdal	Sola	Randaberg	Strand	Rennesøy	Regionen
Dagligvarehandel	1 541	3 090	321	282	398	239	413	193	272	91	6 840
Utvalgsvarehandel	2 672	3 136	131	148	463	130	358	116	212	4	7 370
Plasskrevende	4 590	3 457	310	448	475	67	746	97	199	11	10 400
Sum handel	13 016	9 683	762	878	1 336	436	1 517	406	683	106	24 610

Tabell 7: Dekningsgrad etter type handel i planområdet i 2006. Dekningsgrad er omsetning per innbygger i kommune i forhold til omsetning per innbygger i Rogaland fylke. 100 = handelsbalanse.

	Sandnes	Stavanger	Hå	Klepp	Time	Gjesdal	Sola	Randaberg	Strand	Rennesøy	Planområdet
Dagligvarehandel	101	104	84	74	104	98	80	80	100	103	98
Utvalgsvarehandel	178	107	35	39	123	54	70	49	79	5	107
Arealkrevende											
Møbelhandel	340	84	56	85	5	19	0	0	54	0	120
Elektrohandel	185	121	26	100	110	14	4	34	76	0	109
Møbel- og elektrohandel	261	101	41	92	55	17	2	17	64	0	114
Byggevarerhandel detalj 1)	59	94	86	82	51	49	67	146	77	32	80
Byggevarerhandel engros 1)	164	74	58	166	174	45	141	46	62	26	105
Hagesentre	317	14	0	0	105	0	120	0	115	0	94
Byggevarerhandel og hagesentre	136	75	62	130	131	43	115	72	67	26	95
Motorkjøretøyer	237	74	58	40	66	3	131	1	31	0	103
Sum arealkrevende	208	80	56	81	85	19	99	28	50	9	102

1) Byggevarerhandel er i denne tabellen splittet opp i byggevarerhandel detalj som omfatter Nace 52.461 og 52.464. Denne delen av bransjen omfatter de tradisjonelle byggevarerhusene og trelastsalgene. Byggevarerhandel engros omfatter 51.53 og er byggevarerforretninger som retter seg mer mot "proff"-markedet.

### Nærmere om plasskrevende varer

Plasskrevende varer er en varegruppe som diskuteres mye i forbindelse med lokalisering av handel. Kort oppsummert er varegruppen sammensatt slik i Jæren-regionen:

Møbelhandel i 2006: 49 bedrifter med 549 sysselsatte og omsetning på 1,3 mrd. kr. Bl.a. IKEA forårsaker stor "import" av kunder til Sandnes fra regionen og andre deler av landet.

Elektrovarehandel i 2006: 48 bedrifter med 363 sysselsatte og omsetning på 1,1 mrd. kr. Gir "import" av kunder fra andre kommuner til Sandnes, Stavanger og Time.

Salg av motorkjøretøyer og deler i 2005: 143 bedrifter med 715 sysselsatte og omsetning på 4,1 mrd. kr. 82 % av omsetningen skjer i Stavanger og Sandnes.

Byggevarer i 2005: 145 bedrifter med 1049 sysselsatte og omsetning på 2,7 mrd. kr (muligens noe høyere). 64 % av omsetningen skjer i Stavanger og Sandnes.

Blomster og hagesentre i 2003: 76 bedrifter med 317 sysselsatte. 2005: Omsetning på 0,3 mrd. kr; Sandnes har 73 % av hagesenteromsetningen.

### Handelsareal i kommunene 1986 - 2006

På grunn av mangelfull statistikk over arealbruken i detaljhandelen, har Kvarud (2008) måttet anslå arealopplysninger ut fra omsetningstall og normtall for arealproduktiviteten (omsetning per m<sup>2</sup> salgsareal) med basis i SSBs bedriftsdata, og med hjelp fra SSBs byggearealstatistikk. Anslagene er usikre, men gir det beste oversiktsbildet vi kan fremskaffe.

Tabell 8 viser resultatet av anslagene for bruksareal i detaljhandelen i regionen. Arealtilveksten var høyest i siste del av jappetiden (1987-1989) og i de siste tre årene (2004-2006). I 1986 viser anslaget at "Bybåndet Stavanger Sandnes" sto for om lag 70 prosent av salgsarealet i detaljhandelen i regionen. I 2006 anslås denne andelen til 67 prosent.

Nedgangen i "Bybåndet Stavanger-Sandnes" sin andel av salgsarealet i detaljhandelen i regionen kan først og fremst forklares med åpningen av Jærhagen i Klepp kommune i slutten av september 2004 og åpningen av to kjøpesentre i Time kommune, Bryne Torg i oktober 2000 og M44 i mars 2005.

Åpning av nye kjøpesentre og utvidelse av eksisterende sentre forklarer en betydelig del av arealtilveksten i detaljhandelen. I perioden 2000-

2006 står kjøpesentrene for nærmere 60 prosent av arealtilveksten i detaljhandelen i regionen.

Tabell 8: Bruksareal i detaljhandelen i planområdet 1986-2006. Anslag for 1986 og 2006.

Kommune	Bruksareal i m <sup>2</sup>	Tilvekst i m <sup>2</sup>					Bruksareal i m <sup>2</sup>
	1986	1987-1989	1990-1995	1996-1998	1999-2003	2004-2006	2006
Sandnes	115000	50787	2970	22403	31084	15467	237711
Stavanger	225000	31941	15048	18237	22078	50952	363256
Hå	30000	0	637	1730	2183	1024	35574
Klepp	17000	8252	1107	0	1545	32247	60151
Time	35000	2839	4604	2121	11170	17917	73651
Gjesdal	12000	985	531	5174	1719	5677	26086
Sola	23000	4252	3924	659	6602	7058	45495
Randaberg	8000	3972	0	38	105	3498	15613
Strand	20000	100	1666	2312	5869	1963	31910
Rennesøy	5000	0	0	1815	1402	0	8217
<b>Planområdet</b>	<b>490000</b>	<b>103128</b>	<b>30487</b>	<b>54489</b>	<b>83757</b>	<b>135803</b>	<b>897664</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Kvarud Analyse

### 3. Senterstrukturens utviklingspotensial

#### Senterstrukturen idag

Asplan Viak (2008) har hatt til oppgave å analysere dagens senterstruktur i regionen, samt å belyse potensialet for videre vekst og utvikling i sentrene. Blant annet er det sett på hva slags virksomheter som finnes i sentrene, servicegraden målt i antallet service- og varegrupper som er til stede der.

Kartleggingen viser at de fleste sentrene er husholdningsrettede i sine tilbud, men at noen er mer næringsrettede, spesielt Stavanger sentrum. Det er dessuten langt større variasjon i tilbud/bransjer i hovedsentrene enn i de andre sentrene.

Forus-Lura "tar innpå" Stavanger og Sandnes sentrum med hensyn til varierte tilbud. Også størrelsen på handelsomsetningen og antallet arbeidsplasser i dette området gjør at dette "regionale målpunktet" (som det heter i fylkesdelplanen) nærmer seg en funksjonell status som regionens tredje "bysenter".

Men området, som ikke er et "punkt", har en utforming som foreløpig minner mer om "bilby" enn en "kompaktby" basert på gang/sykkel og kollektivtransport. Mulighetene for å utvikle Forus-Lura sterkere i retning av kompaktbyen synes fortsatt å være til stede, dersom kommunene ønsker det.

Det er, som nevnt i forrige kapittel, i dag ingen entydig sammenheng mellom handelens lokalisering og de områder som en (med varierende definisjoner) regner som senterområder. Hvis en ser på de ansattes fordeling på næring i noen av regionens senterområder, finner en for eksempel at ansatte i varehandel utgjør følgende andeler av samtlige ansatte i de enkelte områdene (Asplan Viak 2006, fig. 23):

Stavanger sentrum: 16 prosent  
Sandnes sentrum: 40 prosent

Forus-Lura: 14 prosent  
Bryne sentrum: 50 prosent  
Klepp sentrum: 33 prosent

Tallene gjenspeiler både ulike næringssetting i sentrene, og ulike områdeavgrensninger. Men de illustrerer også at preget av handel i de ulike senterområdene varierer mye.

#### Senterstrukturen og handelens lokalisering

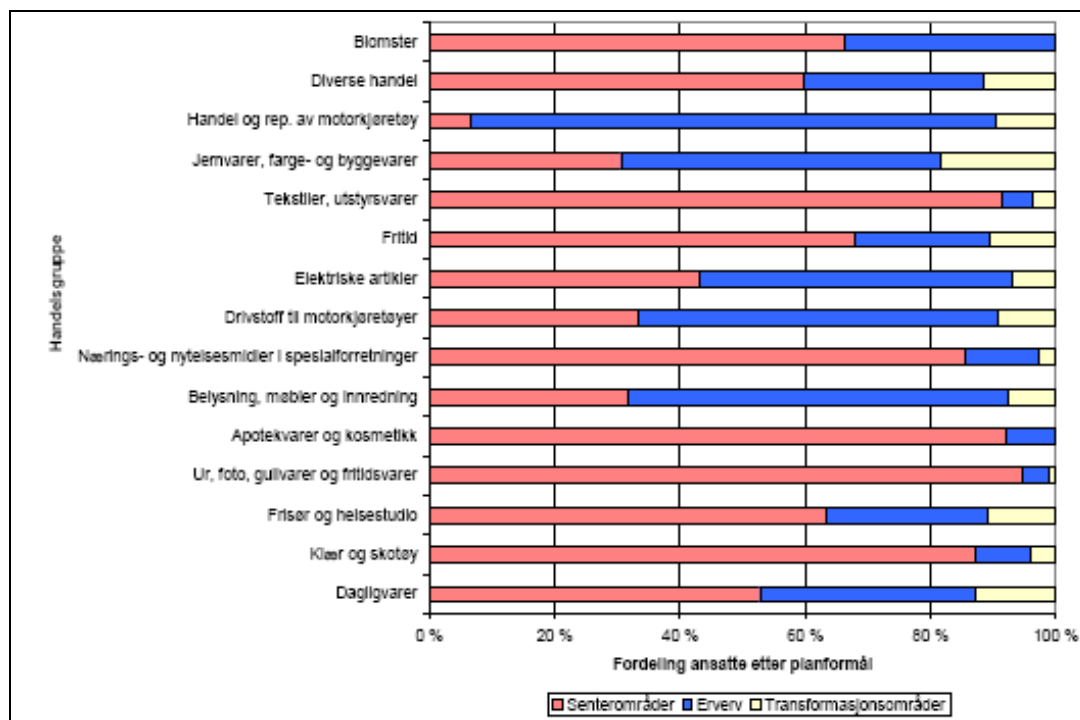
I kartleggingen av næringslivets lokalisering og preferanser i Stavanger-regionen er det beskrevet hvordan de ulike varehandelsbransjer er lokalisert i forhold til de tre arealplanformålene senter, erverv og transformasjon (Asplan Viak 2006). Den bekrefter at det på ingen måte er slik at all handel foregår innenfor de områdene som er definert som sentrumsområder – selv om det er svært mange definerte sentre i regionen.

Figur 10 viser at ingen av bransjene er utelukkende lokalisert til senterområdene. De typiske senterlokaliserte bransjene er:

- Tekstiler og utstyrsvare
- Spesialforretninger for nærings- og nytelsesmidler
- Apotekvarer og kosmetikk
- Ur, foto, gullvarer og fritidsvarer
- Klær og skotøy

Bransjer med mer enn 50 prosent av de ansatte i bedrifter utenfor senterområdene er:

- Handel og reparasjon av motorkjøretøyer
- Jernvarer, farge- og byggevarer
- Elektriske artikler
- Drivstoff til kjøretøyer
- Belysning, møbler og innredning



Figur 10: Lokalisering av ulike bransjer i varehandelen i Stavanger-regionen i forhold til arealplanformålene senter, erverv og transformasjon (Asplan Viak 2006, fig. 22).

Dagligvarer er delt med litt over halvparten av de ansatte i bedrifter som ligger i senterområder.

Den geografiske fordelingen av henholdsvis dagligvarehandelen og utvalgsvarehandel er vist i figur 12 og 13 på neste side. Kartene bekrefter bildet av at varehandelen ikke bare ligger i de definerte senterområdene.

Det betyr at muligheter for videre vekst i handelens arealer, ikke bare finnes i sentrene, men også en rekke andre steder i regionen der det kanskje kan være enklere å få til ekspansjon, sett fra næringsaktørens side.

Asplan Viak (2008, side 2) har da også kort oppsummert situasjonen slik:

*”Dagens senterstruktur er ikke lokalisert optimalt i forhold til lokalisering av arbeidsplasser og boliger.”*

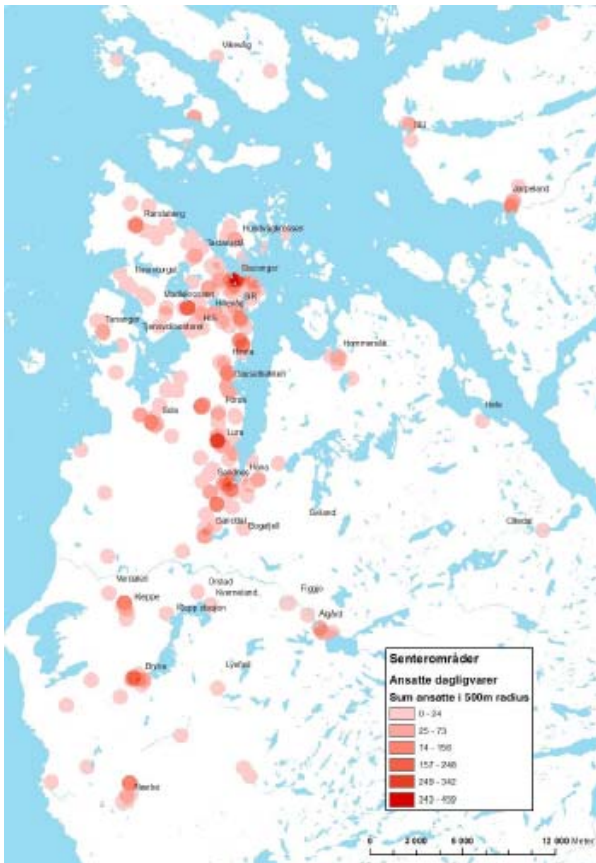
### Potensial for vekst

I Asplan Viaks (2008) rapport er det foretatt vurderinger som sier at det er stor, teoretisk kapasitetsreserve i regionen, hvis det er nok med 60 kvm gulvareal pr sysselsatt i varehandel. Resultatet er vist i tabell 11 nedenfor.

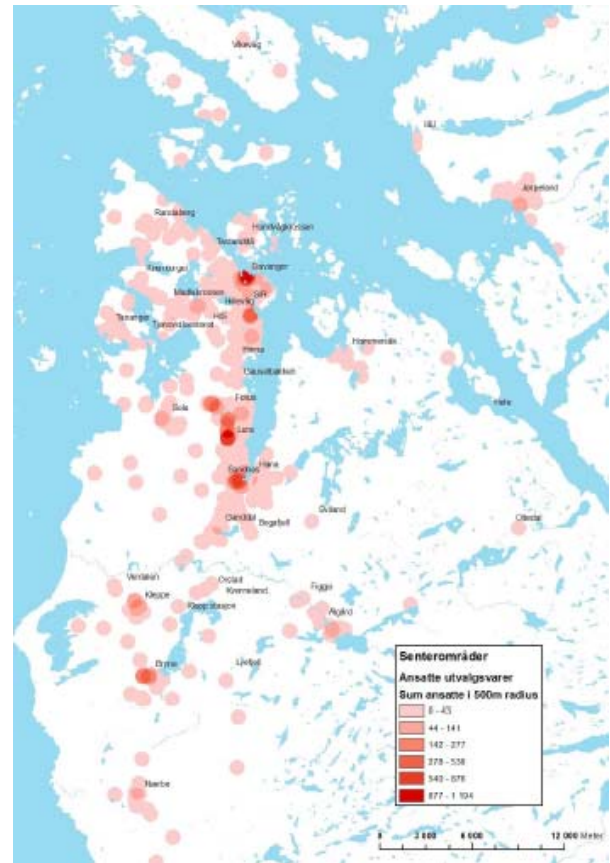
1000 kvm BRA varehandel		
Senter	I dag*	Potensial
Stavanger sentrum	105	+ 60
Sandnes sentrum	98	+ 100
Forus-Lura	136	+ ?
Bryne sentrum	75	+180
Øvrige	160	++ ?
<b>Totalt i definerte sentra</b>	<b>574</b>	<b>+ 340 +++</b>
* Tabell 8 i rapporten		

Figur 11: Anslag over gulvareal til varehandel, og vurdert potensial for vekst i definerte sentra i regionen (Asplan Viak 2008). 1000 kvm BRA.





Figur 12: Ansatte i dagligvarehandel etter arbeidssted i regionen (Asplan Viak 2008).



Figur 13: Ansatte i utvalgsvarehandel etter arbeidssted i regionen (Asplan Viak 2008).

### Senterområdene skal ha plass til mye mer enn varehandel

Hvordan en skal utnytte utbyggingspotensialet i senterområdene henger imidlertid sammen med spørsmålet om en samlet strategi for næringsarealene i regionen. I utredningen av dette spørsmål fremhever Stavangerregionen Næringsutvikling flere poenger (Asplan Viak 2007, utdrag fra kapittel 7.8):

*”Sentrumsområdene er regionens viktigste næringsområder, og videre utvikling av disse områdenes særpreget er sentralt. Dette inkluderer en fortsatt sterk handelsnærings i byene og kommunesentrene, men like mye de andre næringsgrenene som preger et sentrum. Sentrums hovedstyrke er – og bør fortsatt være - det sterke innslaget av mangedriftsfordeler og variert næringsstruktur.*

*Offentlig engasjement i forhold til sentrumsutvikling og tilrettelegging for handel er viktig. Særlig for å kompensere ulemper knyttet til en fragmentert eierstruktur og mange enkeltaktører. Etablering av sentrumsplaner, og aktiv oppfølging og styring av kvartalsutviklingsprosjekter vil være viktige elementer for å legge praktisk og estetisk til rette for etablering av moderne handelskonsept innenfor bykjernene.*

*I tillegg bør det pekes ut områder i bykjernenes randsoner som kan være avlastningsområder for varehandelskonsepter som det volummessig er vanskelig å realisere innenfor sentrumskjernen.*

*Regional storhandel vokser og utvikler seg så lenge markedet etterspør denne typen handel. Dagens lokaliseringsregler har mangler i forhold til styring av denne typen virksomhet. Ved rullering av fylkesdelplan for langsiktig byutvikling er det derfor viktig å utrede*



*alternative modeller for lokalisering av slike virksomheter.*

*Det har over år utviklet seg flere sterke handelsområder innenfor Forusområdet. Disse har et høyt kollektivpotensial, er sentralt lokalisert i forhold til arbeidsreiser i regionen, har enkel tilgang til overordnet vegnett, og bør vurderes inkludert i en revidert senterhierarkimodell. Det må rettes fokus på organisering og fellesløsninger innenfor sentrumsområdene, for å styrke sentrumshandelens fremtidige konkurransekraft. De siste års satsing på utvidet åpningstid er et av tiltakene som kan vise seg å ha høy effekt for sentrums konkurransekraft.”*

### **Prognose for handelsomsetningen 2006 - 2020**

Kvarud (2008) har utarbeidet en prognose for handelsomsetningen i regionen og de enkelte kommunene. Det er der drøftet en rekke forutsetninger for beregningene. Her omtales kun de viktigste:

- Høy befolkningsvekst forklarer den sterke veksten i handelen i regionen, sammenliknet med landet som helhet
- Årlig volumendring i detaljhandelsomsetning pr innbygger følger landsgjennomsnittet
- Årlig vekst i handelsvolum vil ligge 0,5 prosentpoeng under antatt volumvekst i husholdningenes konsum
- Med støtte i SSBs anslag over husholdningenes konsum i årene fremover, antas årlig vekst i detaljhandelens volum pr innbygger å bli på 3 prosent i perioden
- Med støtte i SSBs framskrivninger av befolkningen, og utviklingen frem til 1.1.2008, legges det til grunn en vekst i folketallet på 30,9 prosent i perioden, dvs fra 267.000 i 2005 til 350.000 i 2020 (alternativ 3)
- Omsetningsveksten antas geografisk fordelt i tråd med befolkningens fordeling på kommunene

Resultatet er et anslag som viser at detaljhandelen i Jæren-regionen vil øke med 4,1

prosentpoeng per år fra 2008 til 2020. Dette er samme gjennomsnittlige årlige vekst som vi hadde i perioden 1992-2006. Omsetningsøkningen i regionen i 2007 anslås til 10 prosent.

Handelen i regionen anslås å øke med nærmere 21,4 milliarder kroner til 46,0 milliarder kroner ekskl. mva fra 2006 til 2020. Vel 2,4 milliarder av denne økningen er allerede tatt ut i jubelåret 2007.

Sandnes vil ha størst omsetningsøkning i prognoseperioden. Omsetningen her vil øke med nærmere 8,4 milliarder kroner, vel 200 millioner kroner mer enn det handelen i Stavanger er anslått å øke med.

Den samlede omsetningen er også vurdert i forhold til de ulike bransjene/ varegruppene. Dette er ønskelig for å vurdere fremtidige arealbehov for handel, og anslå hvilke typer handelsarealer som vil bli etterspurt.

Høyest omsetningsvekst i årene framover anslås for utvalgsvarehandel, møbel- og elektrohandel og andre plasskrevende varer. Disse bransjene anslås å få en gjennomsnittlig volumøkning på 4,7 prosent fra 2008 til 2020. Dagligvarehandel antas å øke omsetningen med 2,4 prosent per år i perioden.

Både for dagligvarehandel, utvalgsvarehandel og plasskrevende varer, er forventet noe lavere vekst enn hva faktisk utvikling var i regionen i perioden 2002-2005. Da hadde dagligvare en årlig volumvekst på 2,5 prosent, mens utvalgsvarehandel, møbel- og elektrohandel og bransjer med plasskrevende varer samlet hadde en volumvekst på 5,5 prosent per år.

I 2007 har vi anslått volumveksten i utvalgsvarehandel, møbel- og elektrohandel og bransjer med plasskrevende varer til 11,5 prosent, mens veksten i dagligvarehandel er anslått til 6 prosent. Dette er noe lavere enn hva foreløpige tall for 1. halvår 2007 viser. Årsaken til at vi har lagt oss noe lavere, er at veksttakten på landsbasis var noe svakere i 2. halvår enn i 1. halvår i 2007.

**For dagligvarer** viser analysen at omsetningen vil øke med om lag 44 prosent, eller med vel 3 milliarder kroner, fra 2006 til 2020. 410 millioner av denne økningen skjedde allerede i 2007. Omsetningsøkningen fra 2007 til 2020 blir etter dette på 2 625 millioner kroner ekskl. mva, noe

som tilsvarer en vekst på 36 prosent. Størst vekst innen dagligvare forventes Sandnes å få, der omsetningen øker med 46 prosent fra 2006 til 2020.

**For utvalgsvarer** antas omsetningen å doble seg fra 2006 til 2020, fra knappe 7,4 milliarder kroner i 2006 til nærmere 15 milliarder kroner i 2020. Av omsetningsøkningen på 7 609 millioner kroner har 848 millioner allerede skjedd i 2007.

Forretningene i Sandnes forventes å stå for 36,6 prosent av den samlede omsetningen i planområdet i 2020 mot 36,3 prosent i 2006.

Stavangers markedsandel faller svakt, fra 42,6 prosent i 2006 til 42,4 prosent i 2020.

**For møbel- og elektrovarer** antas omsetningen å øke fra knappe 2,4 milliarder kroner i 2006 til nærmere 4,9 milliarder kroner i 2020. Av om-

setningsøkningen på 2 482 millioner kroner har 275 millioner allerede funnet sted i 2007.

Halvparten av veksten forventes å finne sted i Sandnes kommune.

**For byggevare- og hagesentre** antas omsetningen å øke fra 3,2 milliarder kroner i 2006 til 6,5 milliarder kroner i 2020. Av økningen på 3 299 millioner kroner har 369 millioner allerede funnet sted i 2007.

**Motorbransjen** er kanskje den bransjen, av de som omtales her, som er mest uforutsigbar. Bransjen er sterk konjunkturpreget, påvirkes sterkt av endringer i avgiftssystemet og er nå i sterk strukturendring. Bransjen opplevde kraftig vekst i 2007 bl.a. som følge av en omlegging av avgiftene ved årsskiftet 2006/ 2007.

Tabell 9: Anslag over omsetningsutvikling for detaljhandelsvarer i Jæren-regionen 2006-2020. Faste priser i millioner kroner, ekskl. mva.

Kommune	Faktisk omsetning	Omsetningsanslag					Endring 2006-2020
	Millioner kroner	Millioner kroner					
	2006	2007	2010	2015	2020		
Sandnes	8 800	9 730	11 170	13 910	17 160	8 360	
Stavanger	9 680	10 630	11 960	14 590	17 830	8 150	
Hå	760	830	930	1 120	1 360	600	
Klepp	880	960	1 070	1 300	1 590	710	
Time	1 340	1 470	1 660	2 030	2 480	1 140	
Gjesdal	440	470	520	620	740	300	
Sola	1 520	1 670	1 860	2 270	2 790	1 270	
Randaberg	410	440	490	580	690	280	
Strand	680	750	820	990	1 200	520	
Rennesøy	100	110	120	140	160	60	
<b>Regionen</b>	<b>24 610</b>	<b>27 060</b>	<b>30 520</b>	<b>37 550</b>	<b>46 000</b>	<b>21 390</b>	

Kilde: Statistisk sentralbyrå/Kvarud Analyse

Omsetningen i bransjen antas å øke fra om lag 4,8 milliarder kroner i 2006 til nærmere 9,8 milliarder kroner i 2020. Å anslå omsetningsutvikling på kommunenivå for denne bransjen er svært usikkert. Bransjen preges for tiden av at de store forhandlerkjedene ekspanderer kraftig gjennom oppkjøp. Dette vil på sikt få strukturemessige konsekvenser.

### Anslag over etterspørsel etter areal til detaljhandelsvirksomhet 2006 - 2020

Arealbehovet til detaljhandelsformål er anslått for regionen frem mot 2020. Ut fra forventet omsetningsutvikling i perioden 2006-2020, og forutsetninger om arealeffektiviteten, kan dette anslås. For hver av de foran omtalte bransjene er det foretatt en gjennomgang av de enkelte bransjenes arealbehov fram mot 2020. Disse anslagene bygger på Kvaruds (2008) detaljerte kunnskap om handelen i regionen og generelt.

Samlet arealbehov til detaljhandelsformål i perioden 2006-2020 anslås i størrelsesorden 384 000 – 532 000 m<sup>2</sup> BRA, noe som betyr omlag 27 000-38 000 m<sup>2</sup> per år.

Til sammenligning var tilveksten i m<sup>2</sup> BRA i detaljhandelen i regionen på 37 500 kvm per år i perioden 1987-2006.

Det er utvalgs varehandelen som har størst behov for arealer fram mot 2020. Disse bransjene vil legge beslag på 50-55 prosent av arealbehovet til detaljhandelsformål fram til 2020. De plasskrevende bransjene (inkl. møbel- og elektrohandel) står for 37-40 prosent av arealbehovet.

Tabell 10: Samlet arealbehov til detaljhandelsformål i planområdet fram til 2020.

Kommune	Antatt økning i 1000 m <sup>2</sup> BRA 2006-2020
Sandnes	154,0 – 213,0
Stavanger	146,0 – 205,0
Hå	10,0 – 13,0
Klepp	11,0 – 15,0
Time	22,0 – 31,0
Gjesdal	6,0 – 8,0
Sola	20,0 – 27,0
Randaberg	5,0 – 7,0
Strand	9,0 – 12,0
Rennesøy	1,0 – 1,0
<b>Planområdet</b>	<b>384,0 – 532,0</b>

Kilde: Kvarud Analyse

Tabell 11: Arealbehov etter bransje. 2006-2020.

	Behov i 1000 m <sup>2</sup> BRA
Dagligvarehandel	35 – 45
Utvalgs varehandel	193 – 288
Møbel- og elektrohandel	38 – 48
Byggevarehandel/Hagesentre	63 – 83
Motorkjøretøyer	55- 68
<b>Totalt</b>	<b>384 - 532</b>

Kilde: Kvarud Analyse

## 4. Mål og krav til styringsregimet for handel og sentrumsutvikling

Før vi drøfter mer konkrete konsekvenser av alternative styringsregimer for utviklingen av handel og senterstruktur i Jæren-regionen, skal vi i dette kapitlet ta opp de mer generelle problemstillingene knyttet til definisjoner av målene for den regionale planleggingen og hvilke krav en bør stille til et offentlig regime for å styre handel og sentrumsutvikling.

I rapporten til Miljøverndepartementet (Nielsen, Hanssen og Loftsgarden 2009) har vi drøftet dette ganske bredt, slik at vi her kun oppsummerer konklusjonene derfra. I tillegg ser vi nærmere på en del av målformuleringene som foreligger i Jæren-regionen.

### Generelle krav til styringsregimet

Følgende krav bør søkes tilfredsstilt i den videre utviklingen av regimet for styring av handel og senterstruktur i en region:

- Det trengs klare mål å styre etter
- Likebehandling og forutsigbarhet krever entydig begrepsbruk nasjonalt og lokalt
- Hull i regelverket må unngås
- Reguleringer av markedet må tjene formålet med reguleringen
- Konkurrans hensyn må ivaretas
- Det må tas hensyn til det kommunale selvstyret
- Styringen må være tilpasset statlige lover og regler på andre områder

Næringslivets representanter mener ofte at det er viktig at det offentlige går inn med tilrettelegging og styring av virksomheter. Samtidig ønsker bedriftene bedre informasjon og mer forutsigbar og enhetlig plan- og byggesaksbehandling. En samordning av arealpolitikk på tvers av kommunene er ofte etterspurt av næringslivet.

Det er interessant å registrere at Steen & Strøm ASA i sin uttalelse til høringen av forslaget til

Rikspolitisk bestemmelse våren 2008 anbefaler at det

*”stilles krav til utvidelser og etableringer, stedsutvikling (med boliger, service, kultur, møteplasser), trafikkplan med tilhørende CO<sub>2</sub>-regnskap, og miljøplan (med sosiale forhold, bygging og drift av bygget og positive effekter for nærmiljøet).”*

### Målene bør klargjøres bedre

Styring av handel og sentrumsutvikling har liten mening dersom en ikke definerer tydelige mål å styre etter, slik at virkemidlene en tar i bruk kan bidra til et ønsket resultat.

Vi hevdet i rapporten til Miljøverndepartementet at mye av debatten om handelens lokalisering og utforming synes å ta utgangspunkt i fasitsvar for hva som er gode løsninger, uten at en eksplisitt sier hva en vil oppnå, hvorfor og hvordan medisinene som foreskrives vil virke i forhold til målene. Vi anbefalte at en utvidet interessefelt for analyser av handel og senterstruktur, slik at en fikk bedre forutsetninger for å oppnå kvalitetsmessig attraktive og funksjonelle senterområder, med handelen som en meget viktig delfunksjon, men ikke det eneste hensynet som skal ivaretas i senterområdene. Det er fortsatt nødvendig å foreta overordnede, regionale handels- og perspektivanalyser som foran i denne utredningen. Men i tillegg bør senterområdenes potensial og utviklingsmuligheter undersøkes ”nedenifra”, gjennom stedsanalyser og lokale planarbeider.

Som et utgangspunkt for den videre drøftingen, vil vi først se på aktuelle målformuleringer fra politisk hold i fylkeskommunen og i noen av kommunene i Jæren-regionen.

## Målsettinger i fylkesdelplanen

I planens visjon (s. 22) står det:

*”Jæren har en miljøvennlig og velutnyttet storby og mindre tettsteder med et effektivt system for transport og kollektivtrafikk, omkranset av livskraftig landbruk og kort avstand til høyverdige natur- og friluftsområder. Distriktet har samtidig forsterket sin posisjon som et av landets fremste områder for kunnskap, næringsutvikling og verdiskaping.”*

Fylkestingets vedtak 10.10. 2002, sier (utdrag s. 39):

*”Det er en viktig forutsetning at planen er basert på prinsipper for arealøkonomisering, effektiv transport og kollektivsystem som begrenser vekst i transportvolum, god utnyttelse av eksisterende infrastruktur, langsiktig vern av prioriterte landbruksområder med klare grenser og en overordnet regional grønnstruktur for friluftsliv, natur- og kulturvern.”*

I oppsummeringen av planens alternativstudier står det (s. 36):

*”Høy arealeffektivitet og redusert arealforbruk pr person vil være det viktigste bidraget til vern av ikke fornybare ressurser... Høy tetthet er også en forutsetning for godt kollektivtransporttilbud.”*

Vi finner altså et ønske om en tydelig, overordnet bystruktur, men bare indirekte mål for senterpolitikk og varehandel. Det er naturlig å foreslå at en ved den pågående rulleringen søker å arbeide frem mer konkrete og direkte mål for senterstruktur og varehandel i regionen.

## Stavanger K-plan 2006 – 2021 – om senterutvikling og handel

Heller ikke Stavangers kommuneplan har spesifiserte mål for senterstruktur og lokal service. Kommunen har likevel et ønske om å styre mot bestemte sett av løsninger, idet planen inneholder et regelverk som ikke synes å ha en særlig eksplisitt, overordnet begrunnelse:

- Ny detaljhandel tillates kun i bestemte områder, med detaljerte arealrammer for forretningsareal (kvm BRA)

- Detaljhandel og handel med ”plasskrevende varer” tillates der dette er vist i gjeldende reguleringsplan
- Nærbutikker med ”dagligvareprofil” og forretningsareal opp til 1000 kvm BRA tillates utenfor sentrenes nærmarked, dvs. mer enn 500 m fra ytterkant av sentrene
- Planen forutsetter at omfang av handel i de ulike sentrene tilpasses et ”naturlig handelsomland”, slik at det ikke skjer innpendling fra andre områder, som da får svekket sitt tilbud
- Planen inneholder særskilte retningslinjer for utforming av bydels- og lokalsentre, og nye sentre skal godkjennes på kommuneplannivå
- Tilrettelegging for vekst og utvikling i Stavanger sentrum er høyt prioritert

Kommuneplanen for Stavanger setter altså opp ganske stramme rammer for å unngå for sterk konkurranse om kundene utenom byens sentrum, for å verne eksisterende handelsstruktur. Likevel gis det også plass for nye handelskonsepter.

## Mål i Sentrumsplan for Randaberg

I det vi kan kalle en visjon for Randaberg sentrum, sies det i sentrumsplanen - ”Slik vil vi ha det”:

*”Sentrum skal være det pulserende hjertet i den moderne, grønne landsbyen. Et naturlig og hyggelig treffpunkt for kommunens beboere – og et attraktivt mål for regionens innbyggere.”*

*”Sentrum skal være et handlested og en møteplass preget av livet mellom husene med muligheter for livsutfoldelse, kulturopplevelse og nærhet. Det sentrale møtestedet.”*

*”Alle tiltak i sentrum skal vurderes ut fra prinsippet om universell utforming.”*

Dette dokumentet legger vekt på mål om å skape et aktivt og pulserende senter med mye liv og mange mennesker. I plangrepet støtter en seg til prinsippene om utforming av sentrumsmiljøer i Jan Gehls ”Livet mellom husene.”

Planen bygger dessuten på en analyse av stedets kvaliteter, identitet og potensial, og tilfører dermed diskusjonen om utvikling av senter-

områder flere viktige dimensjoner. Analysen konkluderes med utkast til bestemmelser og retningslinjer i kommunedelplanen/sentrumsplanen.

Vi ser på dette som et godt eksempel på hva slags analyser som bør gjennomføres i de ulike senterområdene før en fastlegger rammer for ny bebyggelse, og dermed også rammene for utvikling av varehandelen i de enkelte sentrene.

De lokale stedsanalysene for sentrene bør altså være med på å definere rammene for handelen i disse områdene. Regionale og lokale betraktninger om dekningsgrader og liknende er ikke tilstrekkelig for å oppnå den typen mål som en har i Sentrumsplanen for Randaberg.

### Senteravgrensning i Sandnes

Også i Sandnes kommune ser en betydelig vektlegging av senterområdenes kvaliteter. I arbeidet med avgrensning av senterområdene i kommunen har en definert tre hovedhensikter:

- Styrke kvaliteten på senterdannelser i nærmiljøene ved å øke deres kommersielle, sosiale og estetiske funksjon
- Danne grunnlag for et funksjonelt, rettferdig og miljøvennlig transportsystem
- Danne grunnlag for at Sandnes kan utvikles til å yte maksimalt til befolkningen i kommunen og til å være et attraktivt "ansikt" utad

Også dette gir andre vinklinger på dimensjoneringen av handelen i sentrene, enn de som følger av dekningsgradsanalyser og mer regionale betraktninger.

### Næringslivets preferanser

Det er også relevant å se på målsettingene omtalt i anbefalt strategi for næringsarealer som er utarbeidet av Stavangerregionen Næringsutvikling i samarbeid med kommunene i regionen. Basert på krav til næringsarealer fremkommet i en spørreundersøkelse blant bedrifter i regionen, anbefales det at en særlig fokuserer på (Asplan Viak 2006, s.8):

*"Infrastruktur: Bruk av ABC-metodikk, "Rett virksomhet på rett plass", fokus på presisjon, oppfølging og evaluering. Strategisk bruk av konsekvensutredninger med økt fokus på samfunnsmessige virkninger, og deltagelse i planprosesser der også næringslivet blir inkludert.*

*Eiendomsutvikling: Arbeide for en eiendomsutforming som muliggjør langsiktighet og forutsigbarhet for næringslivet. Kommunene er en av de dominerende eiendomsutviklere i regionen, og bør også utnytte dette strategisk i henhold til næringsutvikling. Fokuset bør være rettet mot spesielt arealkrevende industri/lager virksomheter som vil ha problemer med å følge med i eiendomsmarkedet, og vil kreve særlig tilrettelegging også i forhold til naboarealer.*

*Kvalitet: Næringslivet er opptatt av kvalitet i utviklingen av næringsområder. I undersøkelsene har vi identifisert dette ved begrepene estetikk og omdømme. Å arbeide for en enhetlig profilering av områder som næringslivet kan identifisere seg med, vil derfor være viktig".*

### Felles begrepsdefinisjoner er nødvendig

Generelt er fagområdet handel og sentrumsutvikling preget av en del uklarheter i begreper og varierende definisjoner hos ulike aktører på feltet. Feltet preges av begreper med en rekke muligheter for tolkninger hos ulike aktører og forskjellig praksis i kommunene rundt om i landet.

Dette gir stor risiko for feiltolkninger av statistikk og rom for ulik praksis gjennom forskjellige forståelser av hva som menes med ulike bestemmelser og retningslinjer. I styringen av byutviklingen er dette problematisk, da det undergraver hensynet til likebehandling og forutsigbarhet for alle aktører i markedet.

Analysen av næringslivets arealbehov og lokaliseringpreferanser i Stavangerregionen konkluderte blant annet med et råd om *utvikling av et felles begrepsapparat og forvaltningsverktøy for både kommuneplaner, reguleringsplaner og byggesak i de aktuelle kommunene* (Asplan Viak 2006).

Vi mener at et entydig, felles begrepsapparat er en nødvendig forutsetning for å få gjennomført en regional strategi for handel og senterstruktur.

### Felles senterdefinisjoner

Avgrensninger og definisjoner av hva som er senterområder bør foretas etter et felles opplegg for alle kommunene i en region, samtidig som en arbeider frem en oversiktstabell som viser felles rammer for arealer til detaljhandel.

SSBs funksjonelle sentrumsdefinisjon medfører at områdeavgrensningene varierer fra år til år, tilpasset hva som faktisk skjer av lokalisering- og strukturendringer i bysamfunnet. Den synes derfor mindre egnet som definisjon av rammer for en langsiktig styrende, robust og stabil strategi for by- og sentrumsutvikling.

### Også felles definisjoner av andre begreper

For å oppnå styring etter en felles regional (til dels nasjonal) strategi, er det viktig at alle aktører legger det samme i nøkkelbegrepene. Også bruken av statistiske kilder bør bidra til at det utvikles et mer entydig, felles begrepsapparat for dette feltet.

Dette bør anses som en nødvendig forutsetning for å få gjennomført en regional strategi for handel og senterstruktur som tilfredsstiller krav om likebehandling av aktører, målrettet styring av byutviklingen og effektiv oppfølging i kommunene. Det er en fordel om disse begrepene er i best mulig samsvar med handelsnæringens og fagmiljøenes egen terminologi.

Blant begrepene som bør klargjøres er:

- Kjøpesenterdefinisjonen (jfr. ny, utvidet begrepsbruk i den nye Rikspolitiske bestemmelsen)
- Andre betegnelser på ulike former for handel som benyttes i plandokumenter og styringsbestemmelser, for eksempel handelspark, stormarked, regional storhandel, nærbutikk, etc
- Arealbegrep som benyttes for å definere forretningsstørrelse, både for styring av lokalisering og dimensjonering, og for statistiske og analytiske formål. Blant annet bør det sentrale begrepet bruksareal til

detaljhandel i overordnet plan følge de samme definisjoner som er fastlagt i forskrifter til den detaljerte planleggingen og byggesaksbehandlingen i kommunene

- Flest mulig av begrepene som gjelder tall og forhold som en ønsker å benytte til å beskrive og analysere utviklingen over tid, bør følge Statistisk sentralbyrås definisjoner; eventuelt andre datakilder som vil bli vedlikeholdt over tid

### Klarere ansvarsdeling og offentlig ledelse?

Dagens styringsregime har svakheter som er avdekket i analyser som er gjort av oss og andre. Når regimet skal forbedres, må en reise spørsmålet om en ønsker å satse på et planstyrt styringsregime, eller om det er prosjektstyrt byutvikling som i praksis skal gjelde i kommunene.

Økt satsing på lokal og kommunal forankring av overordnede prinsipper og planer er ett av svarene på utfordringene knyttet til avvik mellom politikk og virkemiddelbruk i fylkes(del)plan og kommunale planer. Bedre dialog og felles oppslutning om mål, verdier og planprinsipper, er ønskelig.

Dessuten bør mer av planarbeidet og premissleggingen foregå hos planmyndighetene, slik at den prosjektstyrte planleggingen ikke blir så dominerende som i dag.

Som innspill til utvikling av et mer effektivt styringsregime for oppfølging av en ønsket handels- og senterstruktur i norske byregioner, vil vi særlig trekke frem følgende:

- En (enda) mer aktiv offentlig planlegging i sentrumsområder med komplekse eiendomsforhold og mange kryssende interesser og hensyn
- Utvikling av strategiske ytelseskrav som kan benyttes når en skal ta stilling til nye etableringer eller utvidelser av kjøpesenter og andre handelskonsepter, og når en skal lage nye reguleringsbestemmelser for senterområdene i regionen

- Større vekt på regionale markedsanalyser og stedsanalyser utarbeidet i offentlige planmyndigheters regi

Ansvarsdelingen for planutredning mellom utbygger/prosjekteier og det offentlige bør vurderes nærmere, for ikke å la prosjektene styre helt.

Figur 14 er en ideskisse til et justert styringsregime, der planmyndighetene tar tilbake noe av sin rolle som premisslegger i forhold til den prosjektstyrte planleggingsprosessen som har dominert i byplanleggingen de senere årene. Det er lagt vekt på å klargjøre rolledelingen mellom de offentlige planinstanser og utbyggenes ansvar.

Videre har vi tro på at det med større offentlig innsats i byplanleggingen og klarere ansvarsdeling mellom partene, kan utvikles fora for en mer kreativ dialog omkring utviklingen av regionens senterstruktur og alminnelige byutvikling.

### **Større vekt på regionale markedsanalyser, stedsanalyser og ytelseskrav**

I skissen til et justert styringsregime er alle boksene velkjente begreper i planmiljøet. Men vi foreslår at noen elementer får litt større plass i den offentlige planleggingen.

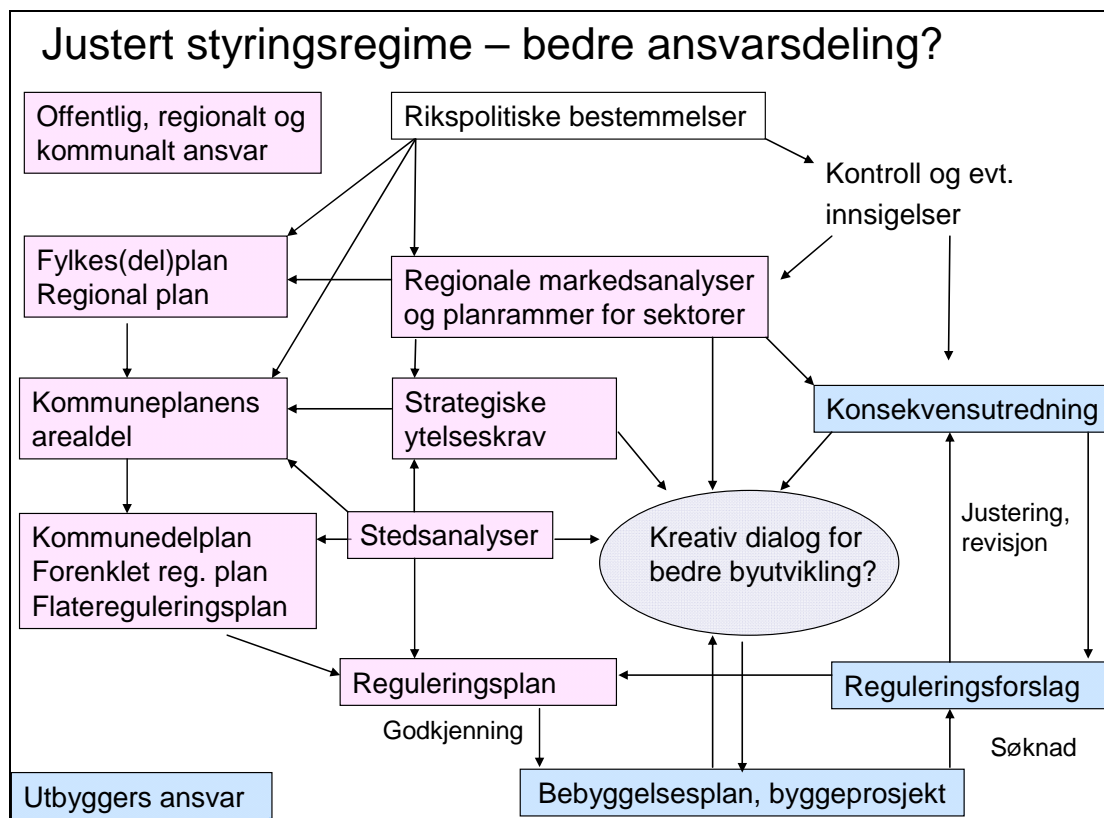
For det første tror vi det er gunstig å overlate arbeidet med å lage regionale markedsanalyser for

handelen til den ordinære planleggingen, og ikke å pålegge hver enkelt utbygger å lage hver sin analyse.

Utbyggerne bør riktig nok stå for analysen av konsekvenser av sine prosjektforslag, som de er pålagt i dag. Men det vil være planmyndighetens oppgave å utarbeide et felles faktagrunnlag med beskrivelse av markedet og vurdering av fremtidig etterspørsel og arealbehov. Den enkelte utbygger kan vanskelig pålegges å gjøre omfattende analyser av alle samtidige handelsprosjekter i regionen, noe planmyndighetene har behov for å gjøre før prosjektene godkjennes eller avvises.

I så måte vil dette bare bringe varehandelen inn i planleggingen på samme måte som de fleste andre samfunnssektorer. Dessuten er det ikke bare Stavanger kommune (2004) som har funnet ut at markedsutredningene som følger søknader om nyetableringer, ikke gir noe godt grunnlag for en balansert vurdering. De mener at slike utredninger "preges lett av å skulle "selge" prosjektet. Rapporten tilrå derfor at nye etableringer av forretninger heller styres gjennom arealrammer for detaljhandel, fastsatt i kommuneplanens arealdel. Den hevder dessuten at dette vil gi nyetablerere bedre forutsigbarhet og lette den kommunale saksbehandlingen.





Figur 14: Idéskisse til et justert styringsregime. Rosa bokser er de offentlige planmyndighetenes ansvar. Blå bokser er utbyggers ansvar (Nielsen, Hanssen og Loftsgarden 2009).

For det andre mener vi at det er ønskelig at lokalisering av handel og andre senterfunksjoner fastlegges ut fra stedlige kriterier og mål. Det er ikke tilstrekkelig med analyser og vurderinger av det regionale markedet for varehandelen, dekningsgrader og så videre. Derfor har vi trukket frem stedsanalyser av senterområdene som et viktig verktøy for planlegging av disse områdene og som et utgangspunkt for å si hvor mye handel og andre, nye bygg som disse områdene "trenger" eller "tåler".

For det tredje har vi tro på at strategiske ytelseskrav er et verktøy som kan og bør spille en større rolle i styringen av byutviklingen enn i dag.

### Strategiske ytelseskrav bør konkretisere

Vårt råd er altså at det arbeides videre med å konkretisere strategiske ytelseskrav knyttet til forskjellige arealer for handel og senterfunksjoner i Jærenregionen.

Gjennom en dialog mellom fylkeskommunen, kommunene og andre offentlige aktører med tunge interesser i dette, bør det være mulig å komme frem til et omforent sett av konkrete ytelseskrav. Først utvikles felles definisjoner og målindikatorer. Deretter drøftes ulike ambisjonsnivåer for hva som skal legges inn i kravene for ulike typer situasjoner og områder i regionen.

### Mer kunnskap om effekter av tiltak

I rapporten til Miljøverndepartementet (Nielsen, Hanssen og Loftsgarden 2009) pekte vi også på det ønskelige i å redusere usikkerhet ved planbehandling og valg av virkemidler i styringen av byutviklingen. Derfor mente vi at en bør frem-skaffe mer kunnskap om de faktiske virkninger av ulike tiltak og løsninger, for eksempel:

- Effekter av forskjellige typer lokaliseringer og konsepter for handel

- Analyser av hva som er resultatet av regulering til detaljhandel med plasskrevende varer
- Ulike størrelser på og innhold i kjøpesentre
- Variasjoner i reise- og innkjøpsvaner for ulike typer og lokaliseringer av detaljhandel, inklusive ulike grader av bilavhengighet hos forskjellige grupper i befolkningen
- Betydningen av tilgjengelighet for ulike transportmidler og grupper for kundeatferd og handelsomsetning, inklusive effekter av regulering og avgifter på bilparkering
- Metodikken for regionale markeds- og transportanalyser bør utvikles

Svakheter ved kunnskapsgrunnlaget bidrar til at det er usikkerhet knyttet til våre vurderinger av konsekvenser av ulike styringsregimer i kapittel 5.

## 5. Aktuelle styringstiltak

### Aktuelle alternative styringsregimer

I oppdragsbeskrivelsen står det at en i utgangspunktet ønsket å få vurdert to alternative styringsregimer:

- *Videreføring av dagens styringsregime nedfelt i gjeldende Fylkesdelplan for byutvikling*
- *Ett styringsregime der all handel lokaliseres etter prinsippet om kollektivtilgjengelighet*

Gjennomgangen i denne rapporten viser at dette er en for enkel problemstilling. Dagens styringsregime har svakheter som er avdekket i de ulike analysene som er gjort av oss og av Asplan Viak. Lokalisering i forhold til kollektiv transport ligger det godt til rette for gjennom planarbeidene som pågår med sikte på å definere og utvikle kvaliteter i et samlet stamnett for regionen. Men det er pekt på flere andre mål og hensyn som bør kunne bringes inn i en mer helhetlig vurdering av lokaliseringkriterier for handel og andre senterfunksjoner. Diskusjonen i dette kapitlet har derfor en bredere tilnærming enn i de to punktene ovenfor.

### Konkretisering av strategiske ytelseskrav

Et generelt råd fra kapittel 4 er at det bør arbeides videre med å konkretisere det vi kalte strategiske ytelseskrav – knyttet til ulike arealer for handel og senterfunksjoner i Jæren-regionen.

Gjennom en dialog mellom fylkeskommunen, kommunene og andre offentlige aktører med tunge interesser i dette, bør det være mulig å komme frem til et omforent sett av konkrete ytelseskrav. Først utvikles felles definisjoner og målestokker. Deretter drøftes ulike ambisjonsnivåer for hva som skal legges inn i kravene for ulike typer situasjoner og områder i regionen. Ytelseskravene bør blant annet kunne omfatte:

- Areal og utnyttelse i ulike områder og lokaliseringer
- Krav til utforming av bebyggelse og uteområder
- Tilrettelegging for gående og syklende

- Parkeringsdekning, minimums- og maksimalnormer
- Kollektivbetjening

I dette kapitlet drøfter vi disse ulike temaene. Som bestilt av oppdragsgiver, skal vi da også vurdere om ytelseskravene kan erstatte bruken av særskilte bestemmelser for lokalisering av handel med såkalte plasskrevende varer. I stedet for å operere med dette, i praksis så fleksible begrepet, bør det vurderes om en kan oppnå vel så gode resultater i forhold til planens overordnede mål ved å regulere virkninger av prosjektene på omgivelsene og på resten av samfunnet.

### Senterstruktur og lokalisering av handel

Vi gir først noen innspill til opplegg for å konkretisere senterstrukturen gjennom den kommende reviderte, regionale planen og de tilhørende planbestemmelser, som skal gi føringer for kommunenes arealplaner som fastlegger hvor detaljhandelen kan lokaliseres. Da må det gjøres geografiske avgrensninger i plankart som definerer service- og senterstruktur i de ulike områdene.

I så godt som alle kommunene i Jæren-regionen er senterområder definert i kommuneplanens arealdel.<sup>2</sup> Men det synes å være en god del variasjon i hvordan kommunene definerer senterområdene og senterhierarkiet, samt hvilke krav som stilles til handelsetableringer i ulike typer områder. Som vi viste i kapittel 2, foregår mye av handelen i regionen utenfor de senterområdene som er definert i den gjeldende fylkesdelplanen. For at den nye regionale planen for handel og senterstruktur skal få større gjennomslagskraft i fremtiden, er det altså behov for forbedringer i styringsregimet – hvis en ønsker en sterkere regional styring av byutviklingen i Jæren-regionen.

---

<sup>2</sup> Notat til TØI av 14.5. 2008 fra Ole Martin Lund, Rogaland fylkeskommune.

Som en del av dette utredningsoppdraget er det utarbeidet en egen handelsanalyse for regionen. I den videre planprosessen bør en på regionalt nivå vurdere den anslåtte, fremtidige etterspørselen etter arealer for handel, se på styrker og svakheter ved dagens handelstilbud og utarbeide forslag til hvordan regionen bør møte fremtidens utfordringer innen handelen. En slik analyse vil tilsvare det en ofte gjør på andre sektorer, så som transport, boligutvikling, næringsutvikling og så videre, og den vil gi alle offentlige og private aktører i regionen et felles faktagrunnlag for egne planer og aktiviteter.

Resultatene fra handelsanalysen må så ses i sammenheng med utredninger og vurderinger i andre sektorer som har særlig stor betydning for eksisterende og fremtidig senterstruktur, ikke minst struktur og lokalisering av ulike typer offentlige tjenester i regionen.

Før en på regionalt og kommunalt nivå kan konkludere analysene med et forslag til regional senterstruktur, må en også se på hvilke kapasiteter og utviklingsmuligheter eksisterende sentre og utviklingsområder har, med stor vekt på å utvikle de ulike stedenes kvaliteter og egenart.

Forslaget til senterstruktur og rammer for handel bør først sendes ut på en høringsrunde før endelig plan vedtas av de regionale og kommunale planmyndighetene. Gjennom en region- eller fylkesdelplan, samt kommune-(del)planer som følger den opp, kan en sikre at regionen får en ønsket struktur for senterfunksjoner og handel.

Da bør også mest mulig av de praktiske virkemidlene for planrealisering være på plass. Dette bør ikke bare omfatte restriktive virkemidler, men også tiltak som hjelper frem utviklingen i de eksisterende sentrene som en ønsker å styrke. I praksis er det nemlig ofte barrierene i eksisterende områder som "tvinger" utbyggere til å satse i nye områder.

Nye storprosjekter kan motivere revisjon av planene for senterstrukturen. Byutvikling er en dynamisk prosess, og handelen er en betydelig drivkraft for endring. Derfor kan og bør en ikke "fryse fast" en tidligere planlagt og foretrukket senter- og handelsstruktur for evig tid. Utbyggere eller andre som ønsker å realisere prosjekter som bryter med det vedtatte mønsteret, bør derfor gis

mulighet til å initiere en ny planprosess som vurderer senterstrukturen og arealbruken på nytt. Handelsfunksjonene er jo en viktig del av byens utvikling.

En slik mulighet til å utløse et behov for planrevisjon, vil ikke bare gjelde utbyggere av nye kjøpesentre eller liknende, men også andre store prosjekter som sterkt påvirker den regionale strukturen. Det kan for eksempel være tunge offentlige institusjoner som sykehus, utdanningsinstitusjoner, store kulturbygg og så videre. Men det kan også gjelde store veg- eller baneprosjekter som sterkt kan endre tilgjengeligheten i regionen, og dermed ulike senterområders attraktivitet og egnethet for utbygging.

Poenget er altså at store handelsprosjekter vurderes i en regional plansammenheng, på samme måte som andre tiltak av regional betydning.

I de senere årene det vært en tendens til at forslag om utbygging av nye kjøpesentre eller utvidelse av eksisterende (eksterne) sentre søkes gjort attraktive for kommune, leietakere og investorer ved at det tilbys en rekke service- og fritidstilbud i eller i tilknytning til den samme bygningsmassen. Utbyggere kan ha ulike motiver for dette, men det vil ofte bidra til å utvide prosjektets influensområde eller gjøre det mer attraktivt i forhold til andre sentre innenfor samme influensområde.

Fordi dette ofte dreier seg om store prosjekter som kan være mindre gunstig lokalisert i forhold til transportsystemet, er det viktig at planmyndighetene er spesielt oppmerksomme på hvilke effekter de vil ha for detaljhandelen og senterstrukturen andre steder i regionen. Både handel og ulike typer service- og fritidstilbud bør være tilgjengelig sentralt i kommunene og helst uten at de besøkende må bruke bil.

Det bør unngås at lokaliseringen av handelen bidrar til at andre tilbud i kommunen blir mindre tilgjengelig. For å unngå byspredning og bilavhengighet, må lokalisering av handelen, inklusive kjøpesentre, etableres i definerte senterområder. For å sikre dette, kan for eksempel følgende bestemmelse benyttes:

*Nye kjøpesentre og andre handelskonsepter skal lokaliseres innenfor de i planen avgrensede senterområder i regionens byer og tettsteder. Det*

*tillates ikke etablering av ny detaljhandelsvirksomhet utenom de arealer som er nærmere definert og avgrenset i regional plan og kommune(del)plan som er i samsvar med denne.*

For å sikre at det ikke etableres nye kjøpesentre, eller at detaljhandelen ekspanderer sterkt i usentrale områder (med eller uten eksisterende handel), må en vurdere nøye hvilke grenser for handelsareal, parkeringstilbud, etc. som skal gjelde på ulike steder i regionen.

En sterkere styring av lokaliseringen av handelsareal og tilbud knyttet til kjøpesentre kan stimulere utbyggere til å vurdere sentral fremfor ekstern lokalisering. Dette bør understøttes gjennom best mulig tilrettelegging for utbyggere i slike sentrale områder.

### **Størrelse og handelsomland**

Det har vært vanlig å benytte beregning av dekningsgrad for å vurdere behov for nytt salgsareal, og hvor store nye handelsprosjekter kan og bør være. Utbyggere vil gjerne utføre slike beregninger som grunnlag for egne markedsvurderinger og beslutninger. Ved store utbygginger har det vært et krav at utbygger selv må presentere sine analyser av situasjonen, som en del av sine søknader om å få lov til å bygge. Ikke overraskende, pleier disse analysene å konkludere med å tilrå den ønskede utbyggingen og samtidig hevde at de negative virkningene for andre aktører og senterområder blir liten.

Når det gjennomføres en handelsanalyse som en del av den offentlige, regionale planprosessen, vil mye av den samme markedsinnsikten ligge til grunn for forslag til avsetning av fremtidige arealer til detaljhandel i den regionale planen. Men perspektivet vil være hvordan en best kan legge til rette for dekning av etterspørselen etter handel og andre tjenester til kommunenes innbyggere og besøkende. Ikke med den enkelte utbyggers interesser som utgangspunkt for analysene, men som en samlet, regional vurdering av de organer som er satt til å styre arealbruk og byutvikling.

Handelsprosjektene kan da også lettere tas inn som viktige motorer i en ønsket byutvikling der også hensynet til andre byfunksjoner enn handel er tatt med.

Selv om det kan gjøres dekningsgradsberegninger for de enkelte bransjer mv, vil vurderingene være avhengig av hvilket influensområde en velger for det enkelte tilfellet. Det bør derfor bare anses som en indikator i forhold til videre utbygging.

Myndighetene bør se helhetlig på senter- og servicestrukturen, og ikke i form av enkeltprosjekter. Myndighetene må også se utbygging av senterstrukturen i sammenheng med hvor en ønsker å fortette, hvor en ønsker etablering av nye arbeidsplasser, og hvordan en ønsker å utvikle transportsystemet. Dessuten har regionplanmyndighetene et ansvar for å følge opp målsettinger for utviklingen i en større region og ikke bare i den enkelte kommune.

Alt dette tilsier at det meste av rammene for dimensjonering av handelen og utvikling av senterstrukturen fastlegges på regionalt nivå, men gjennom et nært samarbeid med kommunene.

### **Differensiering mellom ulike typer handel?**

Definisjonene av handelsfunksjoner, og eventuelle inndelinger i ulike typer handel, har stor betydning for hvordan regionale planbestemmelser vil virke i praksis.

Vår gjennomgang av styringsregimet (kapittel 4) har vist at det i praksis oppstår betydelige problemer med å praktisere ulike bestemmelser og grader av regulering for forskjellige deler av detaljhandelen. Vårt prinsipielle forslag er derfor å behandle all detaljhandel likt, og heller gjøre unntak der og når det viser seg helt nødvendig.

De særskilte forholdene som kan tilsi at det er behov for differensiering av reglene for ulike typer handel, kan trolig reguleres gjennom andre deler av planbestemmelsene, som er lettere å definere presist og som er knyttet til transport og miljø.

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

Vi foreslår derfor at en bare benytter det generelle begrepet detaljhandel, og heller tar opp eventuelle behov for unntak dersom det finnes viktige

hensyn som ikke like godt kan fanges opp av andre typer krav til utbyggingen, for eksempel knyttet til parkering, tilgjengelighet, etc. (mer om slik krav nedenfor).

Med dette utgangspunktet, 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.

Dagens fylkesdelplaner inneholder bestemmelser der det differensieres mellom ulike typer handel, og det er behov for å vurdere hvordan vårt forslag om felles regler for all detaljhandel kan fange opp hensyn som dagens regime søker å ivareta.

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 i nær gangavstand.

Noen arealer for detaljhandel som avsettes i den regionale planen, bør være spesielt egnet for handel som skaper mye tungtrafikk. De bør ligge nær opp til hovedvegssystemet og uten å belaste boligveier og liknende med denne trafikken. Det er en viktig del av planarbeidet at det avsettes tilstrekkelige – men ikke for store – arealer til slik handel. Behovet for slike arealer er noe av det handelsanalysen skal bidra til å klarlegge.

Omfanget av parkering som tillates anlagt i de ulike handelsområdene, må ses i sammenheng med både lokale miljøhensyn og hensynet til en overordnet, regional strategi for en langsiktig bærekraftig region. Disse kravene bør konkretiseres nærmere, som vi omtaler senere i kapitlet.

Noen kommuner vil kanskje ikke nøye seg med kombinasjonen av generelle arealanvisninger for detaljhandel og krav til transportbetjening. Hvis en vil reservere bestemte arealer til såkalte plasskrevende varer, må det lages klare definisjoner (begrensinger) på hva som anses å være arealkrevende varettyper og omsetningsformer, og det må fortsatt stilles krav til tilgjengelighet uten bruk av bil.

Gjeldende bestemmelse spesifiserer hvilke varegrupper det gjelder. En kan også ta eksempel av de danske reguleringene som regulerer omfanget av salg av varer som ikke er plasskrevende. Eventuelt kan en begrense hvor stort areal (klart avgrenset i utsalget) som kan benyttes til slike varer. Uansett står en overfor betydelige utfordringer ved håndheving av slike regler i praksis, og det vil lett kunne oppstå konkurransevridende forskjeller i hvordan ulike handelsaktører blir behandlet av det offentlige.

Mindre dagligvarebutikker og liknende 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 fortsatt benytte definisjonen som har vært i bruk i fylkesdelplanen for Jæren:

*Nærbutikk med dagligvareprofil og inntil 800 m<sup>2</sup> bruksareal tillates regulert i bolig- og næringsområder. Avstanden mellom slike enheter eller til større handelsområder, bør ikke være mindre enn ca 1 kilometer.*

### **Stimulere til økt arealeffektivitet**

Hvor effektivt arealene som benyttes til detaljhandelen blir utnyttet, har viktige konsekvenser for bystrukturen, transportomfanget, handlestedenes karakter og attraktivitet, stedenes alminnelige konkurransedyktighet og den samlede ressursbruken. De regionale og kommunale planene bør derfor bidra til effektiv arealutnyttelse, både på kort og lang sikt.

Mye tyder på at detaljhandelen vil være en av de byfunksjonene som sterkest kan bidra til ytterligere byspredning og ineffektiv arealbruk, dersom en ikke bevisst styrer arealutviklingen på regionalt og kommunalt nivå.

Hvis vi tar med areal som ønskes beslaglagt til bilparkering, kan enhver detaljhandelsetablering utenfor sentrum sies å være arealkrevende, selv om varene som selges ikke er spesielt plasskrevende.

Ifølge Senterboka (2008) er det en klar sammenheng mellom salgsareal og areal som beslaglegges til parkering. Parkeringstilbudet dekker et omtrent like stort areal som tilgjengelig salgsareal. I tilknytning til handel og kjøpesentra i utkanten av tettstedene er arealkostnadene ofte ganske små, og da er gjerne parkeringsarealet større enn selve salgsarealet.

For en del virksomheter er det utsalgets lager som tar mye plass, mens andre forretninger trenger mye plass til utstilling av varene. Det store arealbehovet gjør det vanskelig å betale de høye husleiene som en gjerne har sentralt i byen. Dette gjelder spesielt de såkalte plasskrevende vareslagene.

Arealplanene må altså ivareta behovene til flere forskjellige typer handel, med ulik evne til å betale for leie av arealer. Men samtidig bør de også legge til rette for og oppmuntre til arealeffektive løsninger.

Dette kan oppnås ved offentlig tilrettelegging av infrastruktur og planrammer der planen tilsier at handelen skal utvikle seg. Det kan også stimuleres til samarbeid mellom flere grunneiere om aktiv sentrumsutvikling.

Det er også viktig at det settes grenser for hvor mye areal detaljhandelen samlet sett kan ta i bruk, basert på realistiske analyser av etterspørsel og behov. Overordnede arealrammer for kommunene og regionen bør begrense tilgangen på arealer for detaljhandel til det som virkelig trengs i en overskuelig periode fremover. Dermed vil en oppnå en tilsvarende fortettingseffekt som en kan se for generell by- og tettstedsutvikling når det settes grenser for vekst inn i ubebygde arealer.

Hvor stort detaljhandelsareal (bruksareal gulvflate) som totalt sett skal tillates i de enkelte sentre og områder for handel, bør være tema for region- og kommuneplan. Planene bør balansere regionens trolige etterspørsel etter handelsareal med de stedegne, lokale hensyn som en vil legge til grunn for det enkelte område.

Arealbeslaget, og dermed byspredningen, kan reduseres om butikkene er i flere etasjer og hvis det samtidig gis restriksjoner på hvor stor andel av en tomt som kan benyttes til parkering, ved krav om at parkeringen skal etableres i fleretasjes anlegg, under bakken, mv.

Et kjøpesenter med mange butikker kan med fordel etableres sentralt i en by eller et tettsted. Da vil det være naturlig at det skjer i mer enn en etasje og med klar styring på eventuelt behov for parkeringsplasser. Med dette som bakgrunn, kan det også gis føringer som forutsetter tilsvarende effektiv arealbruk i områder der det tillates etablert utsalg i ytterkant av tettbebyggelsen.

Effektiv utnyttelse av arealer til parkering kan oppnås ved bestemmelser om at flere bransjer og byfunksjoner skal samlokaliseres i senterområder og at tillatt parkeringsareal skal disponeres i fellesskap.

### **Krav til utforming, utearealer, mv.**

Det kan være vanskelig å ta inn entydige, konkrete bestemmelser knyttet til estetiske og visuelle forhold i arealplanene.

Likevel kan det stilles krav om utforming av utendørs parkeringsplasser, oppholdsarealer, lokalisering av bussholdeplass, utforming av gangforbindelser med videre i et senterområde. Det kan også gis retningslinjer om tilrettelegging av torg, møteplasser og samlingspunkter.

Ved etablering av kjøpesentre i bysentrum og andre eksisterende bygningsmiljøer bør disse tilpasses stedets egenart og bygningsmiljø (stedstilpasning). Arkitektonisk estetikk og kvalitet er vanskelig å definere entydig, og konkrete føringer vedrørende temaet bør trolig overlates til kommunene og deres reguleringsplaner. Eksempel på en generell, regional retningslinje kan være:

*Etablering av kjøpesentre skal tilpasses eksisterende bebyggelse og kulturmiljøer samt stedets egenart. Det skal legges vekt på arkitektoniske og estetiske kvaliteter.*

Regionale planbestemmelser bør også gi føringer for hvordan utforming, stedstilpasning, estetikk med videre kan/bør tas opp i relevante kommune(del)planer. Men trolig er andre virkemidler, som kompetanseutvikling, idedugnader og bredt anlagte seminarer med eksempler fra andre steder, vel så effektivt og inspirerende.

De fleste fylkesdelplanene gir retningslinjer om at nyetableringer skal tilpasses omgivelsene i det eksisterende miljøet på stedet.

Hvordan dette skal følges opp, omtales ikke i planene. Forvaltningen av slike hensyn synes i sin helhet å bli overlatt til kommunene. Det kan vurderes om dette skal konkretiseres mer i regionale planbestemmelser.

Dette bør ses i sammenheng med en gjennomgang av behov for å gjøre eksisterende sentrumsområder mer attraktive som steder for lokalisering av nye handelstilbud og andre sentrumsfunksjoner.

### Universell utforming

De fleste nye planer vektlegger betydningen av universell utforming ved etablering av senterområdene. Det er ønskelig at alle brukere skal ha lett atkomst til handel og tjenesteytende virksomheter, og det legges vekt på at kommunedelplanene må følge opp dette i sine retningslinjer/bestemmelser.

### Tilgjengelighet for gående og syklende

Selv om mange av fylkesdelplanene i Norge tar for seg generelle føringer for lokalisering av senterområder, er det få som sier noe konkret om gang- og sykkelavstander. Trolig gjenspeiler dette at tanke på gående og syklende har hatt lite praktisk gjennomslag i norsk planlegging og realisering av byutvikling.

I fylkesdelplanen for Jæren-regionen er det imidlertid en grunnleggende intensjon at det skal være mulig å dekke mange av reisebehovene i regionen til fots eller med sykkel. Det kan derfor være grunn til å konkretisere krav til tilgjengelighet for gående og syklister til alle sentre og handlesteder.

Det kan for eksempel gjøres ved å sette opp konkrete krav til tetthet av boliger og arbeidsplasser i sentrene og deres nærmeste omland, for eksempel ut til 1-2 km gang- og sykkelavstand fra sentrene.

Som vi så i kapittel 2, er det mange som kjører bil selv om avstandene er korte. Både kvaliteten av gang- og sykkelforbindelsene, sykkelparkerings-

tilbudet ved reisemålene og betingelsene for bilbruk spiller inn.

Det synes ønskelig å få en skjerpelse og konkretisering av tilgjengelighetskravene i regionale og kommunale planer og planbestemmelser. For eksempel i fylkesdelplanen for Buskerud graderes god og dårlig tilgjengelighet i forhold til Miljøverndepartementets veileder "Planlegging av by- og tettstedsstruktur" (se tabell 12). Fylkeskommunen sier at selv om inndelingen ikke er generelt anvendbar, skal den fungere veiledende for kommunene.

Det er imidlertid ikke helt lett å se hvilke konsekvenser denne avstandsnormen i en regional plan har for de kommunale planer og utviklingen av sentrene og handelen i regionen.

Tabell 12: Akseptable gang- og sykkelavstander (Buskerud fylkeskommune 2003).

Avstand i meter	Gange	Sykkel
Regionsenter	1 000	2 000
Distrikts- og lokalsenter	800	1 500
Nærsenter	500	1 000

Avstanden til bilparkering ved sentrene og i boligområdene er en viktig faktor. Større bilfrie soner, der parkering samles i anlegg nær hoved- og samleveiene, kan være et virkemiddel som stimulerer bruk av andre transportformer enn bil.

På den annen side er det mange handleturer der innkjøpenes volum eller vekt tilsier at bil er nødvendig. Tilbud om utkjøring av varer kan da være et virkemiddel som gjør det lettere for folk å velge bort bilen.

I regionale planbestemmelser kan det kreves at etablering av kjøpesentre eller liknende kun kan foretas dersom krav om gang- og sykkeltilgjengeligheten er tilfredsstillende:

*Kjøpesentre skal etableres i områder med god gang- og sykkeltilgjengelighet.*

Dette forutsetter at planen definerer hva som menes. Selv om akseptabel gang- og sykkelavstand vil variere fra senter til senter med tanke på topografi, tilrettelegging av gang- og sykkelveger m.m, kan en prøve å ta utgangspunkt i følgende tabell (tabell 13 neste side) fra



fylkesdelplan for Buskerud (Buskerud fylkeskommune 2003), som støtter seg til reisevaneundersøkelser (TØI 2006b s. 4).

*Tabell 13: Akseptabel avstand for gange og sykkel, som en norm for etablering av kjøpesentre innenfor disse avstandene.*

Avstand i km	Gange	Sykkel
Regionsenter	1,0 - 1,5	2,0 - 3,0
Distrikts- og lokalsenter	0,8 - 1,0	1,5 - 2,0
Nærsenter	0,5 - 0,8	1,0 - 1,5

Sammenhengende gang- og sykkelnett er også viktig i tilknytning til nyetablering av sentre. For å oppnå dette kan det for eksempel gis rekkefølgebestemmelser om sammenhengende gang- og sykkelveinett før etablering av et kjøpesenter kan tillates.

### Tilgjengelighet med bil - parkeringstilbud

I forhold til transport og handel er tilgjengelighet med bil ofte et stridstema. De forretningsdrivende (ofte også de fleste kundene) ønsker at det skal være så lett som mulig å komme til butikken med bil. Samtidig mangler ofte de offentlige myndighetene en konsistent politikk for hvordan parkeringsspørsmålene skal løses.

For å unngå at nærliggende boliger og andre funksjoner blir belastet med "fremmed" parkering og biltrafikk, er plan- og vegmyndighetene gjerne opptatt av at det ikke skal oppstå mangel på parkeringsplasser i et område. Samtidig ønsker de ofte også å begrense veksten i biltrafikken på vegnettet, og oppmuntre folk til å velge andre reisemåter enn bil.

Balansen mellom ulike hensyn kommer til uttrykk gjennom størrelsen på tilbudet av parkeringsplasser, samt hvordan bruken av plassene påvirkes gjennom tidsreguleringer, særskilte tillatelser og betaling.

I Miljøverndepartementets tidligere veileder om planer og bestemmelser for kjøpesentre (2000) ble det gitt en anbefaling om følgende parkeringsdekning:

*Kjøpesentre i bysentre og i bydelssentre med god kollektivdekning og hvor forholdene ligger godt til rette for bruk av miljøvennlige transportmidler,*

*bør ha lav parkeringsdekning; for eksempel 1 parkeringsplass pr. 200 m<sup>2</sup> BRA eller lavere.*

*Kjøpesentre som ligger i mindre tettsteder i spredtbygde områder med relativt dårlig kollektivdekning og hvor forholdene ikke ligger til rette for å øke bruken av miljøvennlige transportmidler i vesentlig grad, bør ha god parkeringsdekning; for eksempel 1 parkeringsplass pr. 50 m<sup>2</sup> BRA.*

*Kjøpesentre for plasskrevende varer bør ha middels god parkeringsdekning; for eksempel 1 parkeringsplass pr. 100 m<sup>2</sup> BRA.*

Så vidt vi kjenner til, er det ikke foretatt noen nærmere analyse av disse normtallene og hvordan de bidrar til – eller motvirker – målet om en mer bærekraftig transport og arealutvikling. Det er dessuten bare et fåtall av fylkesdelplanene som har vist til disse veiledende normtallene fra departementet i sine retningslinjer. En av disse er den gjeldende fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren.

Vi har foran argumentert for at behovet for å skille mellom ulike typer detaljhandel i de regionale planbestemmelsene kan reduseres vesentlig dersom en i stedet utvikler en tydeligere politikk og planbestemmelser for transport og parkering. Aller viktigst i denne sammenhengen er trolig parkeringspolitikken.

Parkeringsdekningen kan nemlig defineres ganske presist. Det kan angis maksimalt antall plasser som tillates, hvor plassene skal lokaliseres og hvor stort areal som kan beslaglegges. Hvis en ønsker å styre bruk av bil i forbindelse med utvikling av handel og senterstruktur, bør en også utnytte tids- og avgiftsregulering som virkemiddel.

Vi har ennå ikke noe godt eksempel i Norge på at en region med flere kommuner har lyktes med å gjennomføre en felles, restriktiv parkeringspolitikk til støtte for en mer bærekraftig handels- og senterstruktur i regionen.

En maksimalnorm (tak på antall plasser) bør tilpasses lokale forhold, men den kan strammes vesentlig inn i forhold til hva som er vanlig. En klar begrensning av antall plasser kan få utbyggere til å vurdere både lokaliseringen i forhold til tilgjengelighet med kollektiv transport og utbyggingens omfang. Den rikspolitiske

bestemmelsen innebærer at det ønskes en innstramning i forhold til dagens praksis.

Ifølge veilederen for beregning av ”grad av utnyttning” (T-1459, mai 2007) trådte det 1.juli 2007 i kraft en forskriftsendring der det heter at parkeringsarealet skal inngå i beregningsgrunnlaget for grad av utnyttning. Avhengig av hvordan parkeringen ordnes, betyr dette at hver parkeringsplass reduserer bruksarealet med 18 - 25 m<sup>2</sup>. Et prosjekt på 3000 m<sup>2</sup> bruksareal kan, med 50 parkeringsplasser i et parkeringsanlegg, få redusert sitt salgsareal med en tredel når utnyttingsgraden holdes fast.

Dette betyr at en utbygger nå vil være mer interessert i å lokalisere sine prosjekter et sted der antallet parkeringsplasser kan minimeres.

Hvorvidt et nytt kjøpesenter, eller utvidelse av et eksisterende senter, faller inn under den rikspolitiske bestemmelsen, er avhengig av parkeringssituasjonen i det aktuelle området. Hvis det allerede finnes et parkeringstilbud, kan utbygger satse på et minimalt antall plasser. Alternativt vil utvidelse av salgsarealet med vesentlig mindre enn 3000 m<sup>2</sup> kunne føre til at prosjektet stoppes av den rikspolitiske bestemmelsen.

I en sentral lokalisering kan det være lettere å kombinere kjøpesentre med annen næringsvirksomhet eller boliger. I slike tilfeller bør det også legges inn bestemmelser som krever sambruk av de parkeringsplassene som knyttes til prosjektet.

### Frikjøpsordninger

I hvert fall i sentrale lokaliseringer vil det være en fordel om kommunen kan tvinge frem et frikjøp av et minimumskrav til parkeringsplasser, for derved å få kontroll over mer av det sentrale parkeringstilbudet. Kommunen kan også forsøke å få til frivillige frikjøpsordninger. Hvis det kreves mer kostbare løsninger som underjordiske anlegg eller parkeringshus i flere plan, kan det hende at utbygger selv ønsker å unngå en slik investering.

Det er foreløpig ikke avklart om kommunen kan bestemme at private parkeringsplasser skal avgiftsbelegges. Hvis det derimot bestemmes at plassene skal være korttidsplasser, vil eierne

uansett kunne ønske å benytte avgifter for at flere besøkende og kunder skal få benyttet plassene.

Det arbeides også med å avklare et alternativ der en myndighet kan kreve tilknytningsavgift til det offentlige veinettet for parkeringsplassene; noe tilsvarende det en har for vann og avløp.

### Eksempler på p-normer for Jæren og Stavanger

Fylkesdelplanen for Jæren fra 2000 hadde følgende retningslinjer angående restriksjoner på bilbruken (pkt. 3.5):

*Kommunene må ta opp gjeldende parkeringsnormer til revisjon, med tanke på reduserte krav til parkeringsplasser for bil i ulike områder og bebyggelse. Det må planlegges for redusert parkering i sentra, knutepunkter og i øvrige områder som har høy tilgjengelighet med kollektivtransport. Kommunene skal i slike områder fastsette maksimumsgrenser for parkering.*

*Det skal utvikles en regional parkeringspolitikk med formål å effektivisere arealbruken og redusere tilgjengeligheten for bil i områder hvor kollektivtransportsystemet er godt utbygd.*

Planen synes imidlertid å ha hatt begrenset effekt på parkeringspolitikken i regionen opp til i dag. Et unntak er parkeringsnormen for Stavanger kommune (godkjent av bystyret 12.06. 2003), der det er laget et skille mellom sone A ”Tett by” og sone B ”Åpen by”:

I sone A – Tett by er kravet 1 parkeringsplass pr 100 m<sup>2</sup> BRA som et fast krav (maksimum) med mulighet for at kommunen kan innføre en frikjøpsordning. Ifølge kommuneplanen (2006 - 21) gjelder dette i alle kommunens sentre, transformasjonsområder, Trehusbyen, messeområdet på Tjensvoll og de sentrale deler av Forus Næringspark.

I sone B, som er resten av kommunen, er det minimumskrav om 1 parkeringsplass pr 100 m<sup>2</sup> BRA.

Ifølge planprogrammet for den pågående rulleringen av fylkesdelplanen, skal det utarbeides en regional parkeringsutredning som avklarer det planmessige og juridiske handlingsrommet for en

regionalt samordnet parkeringspolitikk. Med dette synes en å være i gang med å konkretisere virkemidlene for tilrettelegging og styring av tilgjengelighet med bil til de ulike sentrene og handlestedene i regionen.

### **Sykkelparkering**

Samtidig som det fastlegges krav om plass for parkering av bil, bør det sikres at en også får tilstrekkelig plass og hensiktsmessig lokalisering av sykkelparkering ved butikkene.

For sykkelparkering bør det kreves at det fastsettes en minimumsnorm som minst bør være på 10 plasser per 1000 m<sup>2</sup>. Det bør også kreves at plassene er nær inngangen til kjøpesenteret, er overdekket og gir god mulighet for å låse sykkelen fast.

### **Planmyndigheten kan regulere bruk av parkeringsarealer**

I henhold til § 11-9 (generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel) i den nye plan- og bygningsloven, kan kommunen gi føringer også for parkeringsplassenes utforming. Det gir hjemmel for å kunne kreve at parkeringen skal være underjordisk eller anlegges i fleretasjes bygg.

Slike løsninger er arealbesparende og gir grunnlag for bedre utnyttelse av byggesonen. Fordi det også er dyrere løsninger enn overflateparkering, bidrar det til at utbyggere kan ønske å redusere antall parkeringsplasser og heller lokalisere nær et godt kollektivtilbud.

Det kan gis føringer eller anbefalinger for hvordan plassene kan brukes. Det kan reserveres plasser til personer med spesielle behov, for ansatte, for kunder, for andre besøkende i området mv. Disse plassene skal inngå i det fastsatte maksimumsantallet.

Den rikspolitiske bestemmelsen gir også grunnlag for å kreve at parkeringsplassene ikke skal være til eksklusiv bruk for butikkenes kunder. Det kan stilles krav om sambruk med boliger, arbeidsplasser og andre aktiviteter med parkeringsbehov. Dette kan styres gjennom avtaler, med avgifter eller andre former for regulering.

### **Tilgjengelighet med kollektiv transport**

Også krav om tilgjengelighet med kollektiv transport kan utvikles til et mye sterkere styringsinstrument enn det som hittil har vært gjort i fylkesdelplaner. Kun noen få planer har forsøkt å definere dette konkret, og det er ikke rapportert om noen konkrete resultater av disse kravene.

Dette henger trolig sammen med at ansvaret for kollektivtransportens drift, infrastruktur og arealbruken er svært oppdelt i Norge. Og når en heller ikke har en konkret og langsiktig strategi for kollektivtilbudets utvikling, er det verken lett eller så meningsfullt å kreve at handelen skal lokalisere seg i forhold til kollektivtransporten. Særlig når kollektivtransporten de fleste steder bare betjener en liten andel av innkjøpsreisene.

Unntakene der kollektivtransport bidrar signifikant til kundegrunlaget for handel, er i de største bysentrene, i store knutepunkter for kollektivreiser, samt i handlegater langs hovedårer for kollektivtransport.

Dersom regionene etter hvert får definert sine fremtidige kollektive transportstrukturer, kan krav om lokalisering av handel til områder med god kollektiv tilgjengelighet bli et mer effektivt styringsinstrument.

Fylkesdelplanen for Jæren er trolig den regionale planen som har hatt sterkest fokus på lokalisering av senter- og handelsfunksjoner på steder med et godt kollektivt transporttilbud. Planens konkretisering av stamnettet for buss og bane er et viktig hjelpemiddel, figur 15.

Stamnettet kan sikre at en får hyppige avganger til et samlet reisenettverk med høy standard for hele regionen. I tillegg trengs det da bare krav til avstand og kvalitet på forbindelsene for gående og syklende til og fra holdeplassene i stamnettet. Ifølge planprogrammet for rulleringen av fylkesdelplanen skal det lages en utredning som konkretiserer dette.

Ved å analysere bosettingsmønsteret sammen med strukturen i gang- og kollektivnettet, kan en beskrive hvordan den kollektive tilgjengeligheten varierer mellom ulike områder i regionen, figur 16. Ved å utvikle tilbudet videre, kan dette bildet

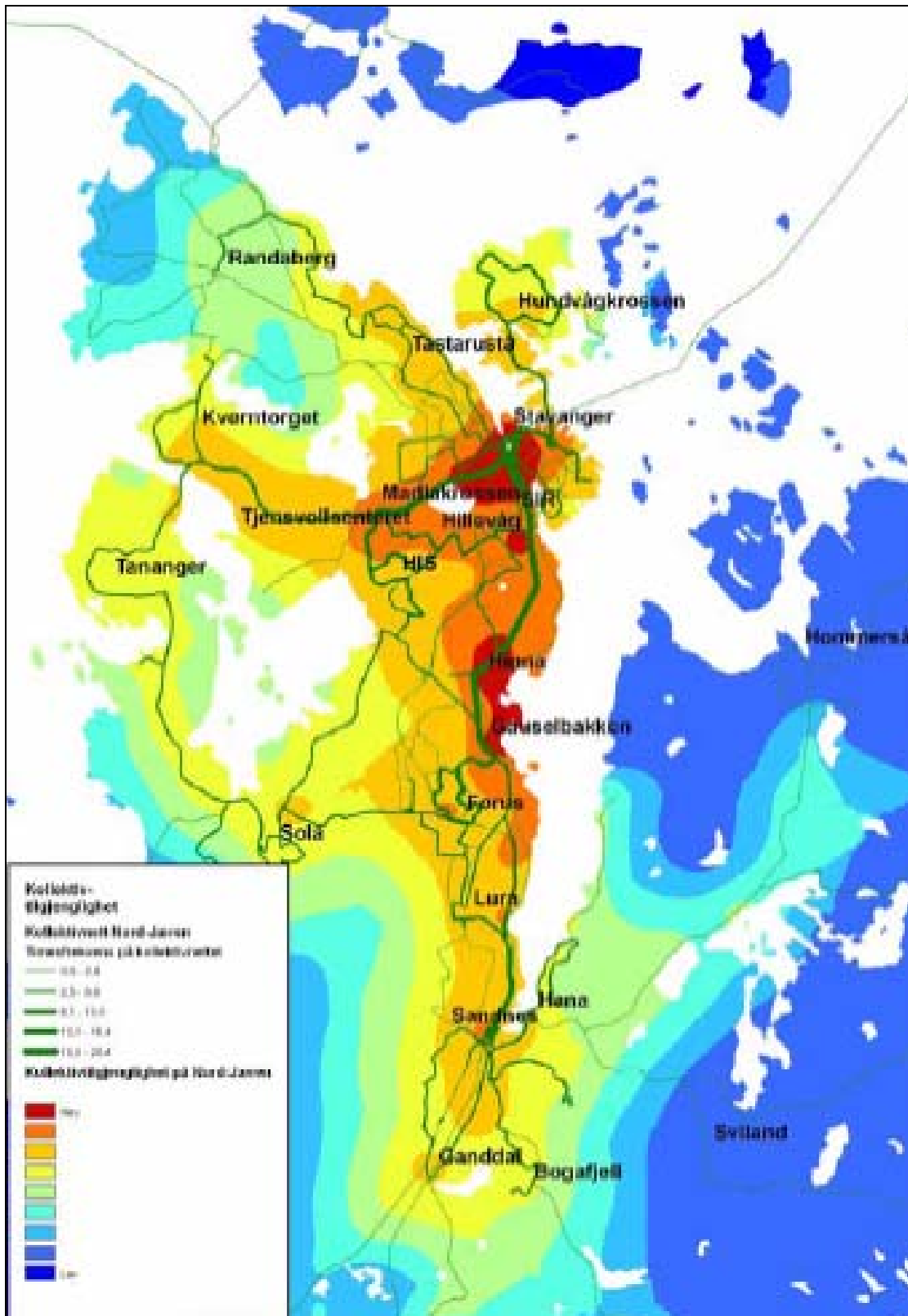
justeres, slik at tilgjengeligheten forbedres for de som ikke bruker bil.

Det er ønskelig at lokalisering av handel (kjøpesentre) etableres i definerte sentrumsområder med god tilgjengelighet med kollektivtransport eller gang- og sykkel.

Det kan altså gis krav i regionale planbestemmelser om at etablering av kjøpesentre kun kan foretas dersom den kollektive tilgjengeligheten er tilfredsstillende.



Figur 15: Kollektivt stamnett i regionen, i følge fylkesdelplanen for Jæren (Rogaland fylkeskommune 2000).



Figur 16: Kollektiv tilgjengelighet til ulike områder på Nord-Jæren (Asplan Viak 2006).

Ifølge Miljøverndepartementets veileder "Planlegging av by- og tettstedsstruktur" er avstand til holdeplass, rutelengde og avgangshyppighet (frekvens) avgjørende faktorer for kollektivtilgjengeligheten (Miljøverndepartementet 2001). Med utgangspunkt i dette, foreslås systematikken i tabell 14 for vurdering av god/dårlig kollektiv tilgjengelighet.

Tabell 14: Eksempel på klassifisering av godt/dårlig kollektivtilbud etter avstand fra holdeplass (horisontal akse) og antall avganger i timen (vertikal akse).

	< 1 km	1 - 1,5 km	> 1,5 km
Minst 4 pr. time	Svært godt	Godt	Svært dårlig
2-3 pr. time	Godt	Middels godt	Svært dårlig
1 pr. time	Middels godt	Dårlig	Svært dårlig
Annenhver time/sjeldnere	Dårlig	Svært dårlig	Svært dårlig

De konkrete kravene til standard som defineres i en slik tabell, bør tilpasses den aktuelle regionen. Generelt kan det sies at de konkrete kravene i tabell 14 til god eller svært god standard er for svake til å kunne forvente at kollektivtransporten skal ta mer enn en marginal andel av kundenes reiser.

Men en slik tabell kan gi grunnlag for å lage en regional planbestemmelse som gir konkrete føringer. En kan for eksempel nekte etablering av kjøpesentre i områder med svært dårlig kollektivtilgjengelighet. Eller det kan kun tillates etableringer av kjøpesentre i områder som har svært godt, godt eller middels godt tilbud (markert med grønn skrift).

## 6. Konklusjoner

### Felles senterdefinisjoner

Avgrensninger og definisjoner av hva som er senterområder bør foretas etter et felles opplegg for alle kommunene, samtidig som en arbeider frem en oversiktstabell som viser felles rammer for arealer til detaljhandel.

SSBs funksjonelle sentrumsdefinisjon medfører at områdeavgrensningene varierer fra år til år, tilpasset hva som faktisk skjer av lokaliserings- og strukturendringer i bysamfunnet. Den synes derfor mindre egnet som definisjon av rammer for en langsiktig styrende, robust og stabil strategi for by- og sentrumsutvikling.

### Også felles definisjoner av andre begreper

For å oppnå styring etter en felles regional (til dels nasjonal) strategi, er det viktig at alle aktører legger det samme i nøkkelbegrepene. Også bruken av statistiske kilder bør bidra til at det utvikles et mer entydig, felles begrepsapparat for dette feltet.

Dette bør anses som en nødvendig forutsetning å få gjennomført en regional strategi for handel og senterstruktur som tilfredsstiller krav om likebehandling av aktører, målrettet styring av byutviklingen og effektiv oppfølging i kommunene. Det er en fordel om disse begrepene er i best mulig samsvar med handelsnæringens og fagmiljøenes egen terminologi.

Blant begrepene som bør klargjøres er:

- Kjøpesenterdefinisjonen (jfr. ny, utvidet begrepsbruk i den nye Rikspolitiske bestemmelsen)
- Andre betegnelser på ulike former for handel som benyttes i plandokumenter og styringsbestemmelser, for eksempel handelspark, stormarked, regional storhandel, nærbutikk, etc
- Arealbegrep som benyttes for å definere forretningers størrelse, både for styring av lokalisering og dimensjonering, og for statistiske og analytiske formål. Blant annet bør det sentrale begrepet bruksareal til

detaljhandel i overordnet plan følge de samme definisjoner som er fastlagt i forskrifter til den detaljerte planleggingen og byggesaksbehandlingen i kommunene

- Flest mulig av begrepene som gjelder tall og forhold som en ønsker å benytte til å beskrive og analysere utviklingen over tid, bør følge Statistisk sentralbyrås definisjoner; eventuelt andre datakilder som vil bli vedlikeholdt over tid

Også i forbindelse med utviklingen av strategi for næringsarealer i Stavangerregionen ble det anbefalt å utvikle et felles begrepsapparat og forvaltningsverktøy for både kommuneplaner, reguleringsplaner og byggesak i de aktuelle kommunene (Asplan Viak 2006).

### Status for lokalisering av detaljhandelen

Mye av detaljvarehandelen i regionen foregår utenom de utpekte senterområdene i overordnet plan. Sentrene er viktige for handel og mye annet, men de synes ikke å dominere så mye som det en kunne forvente i forhold til områder helt utenfor sentrene.

Regionen har stor tetthet av utpekte sentre; i gjennomsnitt ett senter for hver sirkel med radius 1,2 km. Likevel foregår over 70 prosent av innkjøpsreisene i regionen med bil.

Det planlagte, tette nettet av sentre er altså ikke nok til å forhindre utstrakt bilbruk. Det er heller ikke nok til å hindre at mye av handelen foregår andre steder i regionen. Det er derfor ønskelig å utvikle nye virkemidler for å oppnå mål om mer miljøvennlig transport og bystruktur.

Samlet har regionen god balanse når handelen ses under ett, og det samme gjelder i rimelig grad for alle varegrupper.

Innen regionen er ikke balansen like god. Sandnes har en betydelig overdekning innen alle typer handel, med unntak av dagligvarer. Stavanger har svak overdekning innen dagligvarehandel og utvalgsvarehandel. Men overdekningen innen utvalgsvarehandelen er nok noe lavere enn hva

Stavanger burde ha som regionens og fylkets "hovedstad".

Handelen i Time er i rimelig god balanse. Etter etableringen av de to kjøpesentrene i Bryne har kommunen styrket sin posisjon, spesielt innen utvalgsvarer. Klepp har rimelig god dekning innen plasskrevende handel, men står svakt innen dagligvarehandel og utvalgsvarehandel.

De fleste sentrene i regionen er husholdningsrettede i sine tilbud, men noen er mer næringsrettede i sin service, spesielt Stavanger sentrum. Det er dessuten langt større variasjon i tilbud/bransjer i hovedsentrene enn i de andre sentrene.

Forus-Lura "tar innpå" Stavanger og Sandnes sentrum med hensyn til varierte tilbud. Også størrelsen på handelsomsetningen og antallet arbeidsplasser i dette området gjør at dette "regionale målpunktet" (som det heter i fylkesdelplanen) nærmer seg en funksjonell status som regionens tredje "bysenter".

Men området har en utforming som foreløpig minner mer om "bilby" enn en "kompaktby" basert på gang/sykkel og kollektivtransport. Mulighetene for å utvikle Forus-Lura sterkere i retning av kompaktbyen synes fortsatt å være til stede, dersom kommunene ønsker det.

### **Fremtidig lokalisering og dimensjonering**

Det er fortsatt et stort potensial for videre vekst i detaljvarehandelen i de største senterområdene i regionen. Men det er også gode muligheter for videre vekst en rekke andre steder i regionen der det kanskje kan være enklere å få til ekspansjon, sett fra næringsaktørens side. Siden dagens senterstruktur ikke synes å være optimalt lokalisert i forhold til boliger, arbeidsplasser og transportsystem, har regionen en utfordring for den videre utviklingen.

Etterspørselsprognosen som er utarbeidet som ledd i utredningen, viser at detaljhandelen i Jæren-regionen vil øke med 4,1 prosentpoeng per år fra 2008 til 2020. Dette er samme gjennomsnittlige, årlige vekst som vi hadde i perioden 1992-2006. Handelen i regionen anslås å øke med nærmere 21,4 milliarder kroner til 46,0 milliarder kroner ekskl. mva fra 2006 til 2020.

Sandnes vil ha størst omsetningsøkning i prognoseperioden. Omsetningen er der beregnet å øke med nærmere 8,4 milliarder kroner, vel 200 millioner kroner mer enn anslaget for handelen i Stavanger.

Prognosen for den samlede omsetningen er også vurdert i forhold til de ulike bransjene/varegruppene. Det har resultert i et anslag for etterspørselen etter nye arealer til detaljhandel i regionen, der det også er gjort antakelser om arealeffektiviteten i de ulike bransjene.

Resultatet er en forventning om at det i perioden 2006 - 2020 trengs i størrelsesorden 384 000 – 532 000 m<sup>2</sup> BRA, noe som betyr om lag 27 000 – 38 000 m<sup>2</sup> per år.

Til sammenligning var tilveksten i detaljhandelen i regionen på 37 500 m<sup>2</sup> BRA per år i perioden 1987-2006.

Det er utvalgsvarehandelen som har størst behov for arealer fram mot 2020. Disse bransjene vil legge beslag på 50-55 prosent av arealbehovet til detaljhandelsformål frem til 2020. De "plasskrevende" bransjene (medregnet møbel- og elektrohandel) står for 37-40 prosent av arealbehovet.

Lokalisering bør fastlegges i forhold til funksjon og markedsgrunnlag. Men handelens dynamikk gjør det vanskelig å vite hva dette vil være i fremtiden. Styringen bør derfor skje ut fra andre kriterier enn bransje eller varetype.

Mye av dagens diskusjon om handelens lokalisering gjelder såkalte "plasskrevende varer". Begrepet er i praksis vanskelig å definere og benytte som styringsmiddel i lokaliseringspolitikken, noe en ofte ser i den politiske debatten om nye handelsprosjekter i kommunene. Handelens aktører får med dette begrepet uklare rammer å forholde seg til, og det åpner for kreativ omgåelse av de overordnede formålene med hele regelverket.

I det videre arbeidet med revidert fylkesdelplan, bør en kritisk drøfte og presisere hvordan en vil definere og avgrense begrepet plasskrevende varer, slik at det i praksis bygger opp under planens hovedmål om å styrke en planlagt senterstruktur, effektiv arealbruk og miljøvennlig transport i regionen.



Ut fra slike mål bør detaljvarehandelen lokaliseres i eller sammen med eksisterende og mest mulig sentralt beliggende tettbebyggelse. Det er dessuten gunstig med samlokalisering av handel og annen service i noen få områder som kan betjenes effektivt med miljøvennlig transport.

Stedets kapasitet for å ta i mot ny virksomhet bør fastlegges gjennom lokale stedsanalyser og kommunalt planarbeid, som gir rammer for utbygging.

Analysen av etterspørsel etter areal til handel og lokaliseringstrategi for dette bør inngå i normalt kommuneplanarbeid på linje med analyser av behov for boligareal, offentlig service, næringsareal etc.

### **Målene bør klargjøres bedre**

Styring av handel og sentrumsutvikling forutsetter at en har tydelige mål å styre etter, slik at virkemidlene en tar i bruk bidrar til å oppnå de målene en setter seg.

Mye av debatten synes å ta utgangspunkt i fasitsvar for hva som er gode løsninger, uten at en eksplisitt sier hva en vil oppnå, og hvorfor og hvordan medisinene som foreskrives vil virke i forhold til målene.

Vi tilrår at det arbeides videre med formulering av tydeligere mål for handel og senterstruktur, som både dekker overordnede regionale hensyn og lokale/kommunale mål for steds- og livskvalitet.

For å ha mulighet til å oppnå kvalitetsmessig attraktive og funksjonelle senterområder, der handelen er en meget viktig delfunksjon, må en utvide interessefeltet for analyser av handel og senterstruktur. Lokale og regionale perspektiver bør knyttes bedre sammen. Det er fortsatt nødvendig å foreta overordnede, regionale handels- og perspektivanalyser som foran i denne utredningen. Men i tillegg bør senterområdenes potensial og utviklingsmuligheter undersøkes "nedenifra", gjennom stedsanalyser og lokale planarbeider.

### **Styringsregimet bør justeres**

Dagens styringsregime har svakheter som er avdekket i analyser som er gjort av oss og andre.

Når regimet skal forbedres, må en reise spørsmålet om en ønsker å satse på et planstyrt styringsregime, eller om det er prosjektstyrt byutvikling som i praksis skal gjelde i kommunene.

Ett av svarene på utfordringene knyttet til avvik mellom politikk og virkemiddelbruk i fylkes(del)plan og kommunale planer, bør være økt satsing på lokal og kommunal forankring av overordnede prinsipper og planer. Det er ønskelig med bedre dialog og felles oppslutning om mål, verdier og planprinsipper.

Dessuten bør mer av planarbeidet og premissleggingen foregå hos planmyndighetene, slik at den prosjektstyrte planleggingen ikke blir så dominerende som i dag.

Som innspill til utvikling av et mer effektivt styringsregime for oppfølging av en ønsket handels- og senterstruktur i Jæren-regionen har vi særlig pekt på følgende:

- En (enda) mer aktiv offentlig planlegging i sentrumsområder med komplekse eiendomsforhold og mange kryssende interesser og hensyn
- Utvikling av strategiske ytelseskrav som kan benyttes når en skal ta stilling til nye etableringer eller utvidelser av kjøpesentre og andre handelskonsepter, og når en skal lage nye reguleringsbestemmelser for senterområdene i regionen
- Større vekt på regionale markedsanalyser og stedsanalyser utarbeidet i offentlige planmyndigheters regi

Ansvarsdelingen for planutredning mellom utbygger/prosjekteier og det offentlige bør vurderes nærmere, for ikke å la prosjektene styre helt.

### **Mer veldefinerte, strategiske ytelseskrav til utbyggingsplaner og storprosjekter**

I kapittel 5 har vi skissert forslag til konkrete krav som den regionale planen kan stille til lokalisering, dimensjonering og utforming av handelsprosjekter. Disse kan ses på som en supplering og videre utvikling av styrings-

parametrene som er innarbeidet i den eksisterende fylkesdelplanen fra 2001.

Gjennom en dialog mellom fylkeskommunen, kommunene og andre offentlige aktører med tunge interesser i dette, bør det være mulig å komme frem til et omforent sett av konkrete ytelseskrav.

Først bør det utvikles felles definisjoner og målestokker. Deretter drøftes ulike ambisjonsnivåer for hva som skal legges inn i kravene for ulike typer situasjoner og områder i regionen.

Det er vår vurdering at aktiv bruk av slike ytelseskrav kan erstatte bruken av særskilte bestemmelser for lokalisering av handel med såkalte plasskrevende varer.

I stedet for å operere med dette, i praksis så fleksible begrepet, synes det mulig å oppnå vel så gode resultater i forhold til planens overordnede mål ved heller å regulere *virkningene* av prosjektene på omgivelsene og på resten av samfunnet, enn prosjektenes detaljerte innhold og type detaljhandelsfunksjon.

Ytelseskravene bør blant annet kunne omfatte:

- Arealomfang og utnyttelse i ulike områder og lokaliseringer
- Krav til utforming av bebyggelse og uteområder
- Krav om universell utforming
- Tilrettelegging for gående og syklende
- Parkeringsdekning; minimums- og maksimalnormer
- Kollektivbetjening

## 7. Referanser

Asplan Viak 2006: Stavangerregionen Næringsutvikling. Næringslivets arealbehov og lokaliseringpreferanser. Sluttrapport mars 2006. Stavanger.

Asplan Viak 2007: Stavangerregionen Næringsutvikling. Strategi for næringsarealer. Sluttrapport. 12. september 2007. Stavanger.

Asplan Viak 2008: Rullering Fylkesdelplan Handel. 13. februar 2008. Stavanger.

Berg, C. og Thesen, G. 2006: Reisevaner i Stavangerregionen 1998-2005. RVU Hovedrapport. IRIS, rapport 2006/12. Stavanger.

Klepp kommune 2004: Kleppekrossen – frå vegkryss til framtidretta sentrum. Kommunedelplan for Kleppe sentrum. Vedteken av Klepp kommunestyre 20.09.04-sak 44/04. Klepp.

Kvarud Analyse 2008: Utredning om senterutvikling på Jæren – Handelsanalyse. April 2008, Oslo. (Prosjektdokument).

Lavik, R. og Brusdal, R. 1996: Varehandelens utvikling. Kjøp ute og hjemme. Cappelen Akademisk forlag. Oslo.

Miljøverndepartementet 2000: Planer og bestemmelser for kjøpesentre. T-1317 ISBN 82-457-0277-3. Oslo.

Miljøverndepartementet 2000: Sentrumsutvikling. Råd og eksempler. T-1322 ISBN 82-457-0284-6. Oslo.

Miljøverndepartementet 2001: Planlegging av by- og tettstedsstruktur. Oppfølging av kjøpesenterstoppen i regionale planer. Veileder, T-1365 ISBN 82 457 0325 7. Oslo.

Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Statens bygningstekniske etat (2007): Grad av utnytting. Veileder, T-1459 ISBN 978-82-457-0407-5. Oslo

Miljøverndepartementet 2008: Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Med utfyllende kommentarer. Fastsatt ved kongelig resolusjon 27.juni 2008. Oslo. (Er gjengitt i vedlegg 1).

Nielsen, G., Hanssen, J. U. og Loftsgarden, T. 2009: Prinsipper og retningslinjer for handel i regionale planer. Innspill til veileder. Transportøkonomisk institutt, Oslo. TØI-rapport 1016/2009.

Randaberg kommune 2007: Sentrumsplan for Randaberg – vår grønne landsby. Hørings-utkast med høringsfrist 1.11.07. Randaberg.

Rasmussen, P. G. og Reidarson, P. 2007: Handelstrender, kjedeutvikling og service; strukturendringer og metoder i en ny tid. Fagbokforlaget.

Rogaland fylkeskommune 2000: Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Vedtatt 10.10.00. Stavanger.

Rogaland fylkeskommune 2007: Planprogram for rullering av Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Høringsversjon september 2007. Stavanger.

Røsnes, A. 2008: Prosjektplanene tar over – konsekvenser for byplanleggingen. Plan 1/2008, side 32-39.

Sandnes kommune 2006: Senteravgrensing i Sandnes, med retningslinjer for videre utvikling. Sluttrapport 24.02.06. Sandnes.

Senterboken 2008: Institutt for Bransjeanalyser A/S. Oslo.

Statistisk sentralbyrå 2008: Standard for næringsgruppering. Korrigert utgave januar 2008. Oslo. (NOS D 383).

Stavanger kommune 2004: Handel i Stavanger. Bilag til kommuneplanen 2006-2021. Høringsutkast. Stavanger.

Stavanger kommune 2006: Kommuneplan 2006-2021. Stavanger en europeisk kulturby. Vedtatt av Stavanger bystyre 27.03.06. Stavanger.

Toftdahl, H. 2007: Amfi Voss – utvidelser og utviklingsmuligheter. Handelsanalyse for Amfi Eiendom AS. Vista Analyse AS.

## Vedlegg 1 – Klassifisering av bransjer og handelskonsepter

### Fylkesdelplan Jæren

I handelsanalyser og fylkesdelplaner skilles det som regel mellom ulike typer handel. Men begrepene i planer og statistikk er ikke alltid entydige og klart definerte.

Som et eksempel har vi sett på retningslinjene for handel i fylkesdelplanen for Jæren-regionen fra 2000. Der benyttes følgende begreper:

**Handel**, er inneforstått som all detaljhandel uten at dette alltid er presisert. Innenfor dette begrepet har en funnet det formålstjenlig å skille ut følgende:

**Mindre nærservice**, eksempelvis nærbutikk med dagligvareprofil på ikke mer enn 800 m<sup>2</sup>, nå foreslått økt til 1000 m<sup>2</sup> (pkt.5.6.1).

**Plasskrevende varer**, som defineres som biler og motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og byggevarer (pkt 5.7.1).

**Hvitevarer og møbler/tepper** utgjør enda en handelsgruppe, som skal kunne utvikles videre på Forus (pkt 5.7.1).

Handelsanalysene som normalt gjennomføres i større lokaliseringstudninger eller planutredninger bygger normalt på data fra SSBs detaljhandelsstatistikk. Klassifiseringen av ulike typer handel må derfor bygge på byråets standard for næringsgruppering (SSB 2008)<sup>3</sup>.

Som regel skilles det mellom flere grupper av detaljhandelsbransjer og konsepter, hvorav noen sies å falle inn under begrepet arealkrevende detaljhandel.

TØI har sammen med Kvarud Analyse gjennomført en utredning av fremtidig etterspørsel etter handelsarealer og styringsmuligheter

---

<sup>3</sup> Alle referanser til SSBs standard for næringsinndeling gjelder SN2002. Den er nylig blitt erstattet med SN2007 (referanse SSB 2008). Klassifiseringen av detaljhandel er nesten uendret, men NACE numrene er endret i SN2007.

for revisjon av fylkesdelplanen for Jæren-regionen (Kvarud og Nielsen 2008). Nedenfor følger en oversikt over hva som der inngår i de forskjellige detaljhandelsbransjer. Inndelingen er laget for best mulig å kunne skille mellom dagligvarer, som mer eller mindre handles daglig, og sjeldenkjøpsvarer. Den siste gruppen inkluderer sjeldenkjøpsvarer av arealkrevende type.

**Detaljvarehandel** omfatter Nace 52, detaljhandel unntatt handel med motorkjøretøyer og motorkjøretøyer. Reparasjon av husholdningsvarer og varer til personlig bruk, men ikke Nace 52.6 detaljhandel utenom butikk og heller ikke Nace 52.7 reparasjon av husholdningsvarer og varer til personlig bruk.

**Dagligvarehandel** omfatter Nace 52.11 butikkhandel med bredt vareutvalg med hovedvekt på nærings og nytelsesmidler, samt Nace 52.2 butikkhandel med nærings- og nytelsesmidler i spesialforretninger

**Øvrig butikkhandel** omfatter detaljvarehandel som ikke inngår i dagligvarehandelen.

**Utvalgsvarehandel** omfatter Nace 52.12 butikkhandel med bredt vareutvalg ellers, Nace 52.3 butikkhandel med apotekvarer, sykepleieartikler, kosmetikk og toalettartikler, samt Nace 52.4 butikkhandel med andre nye varer. I den siste gruppen inngår likevel ikke Nace 52.443 butikkhandel med møbler, Nace 52.451 butikkhandel med elektriske husholdningsapparater, radio og fjernsyn, Nace 52.461 butikkhandel med bredt utvalg av jernvarer, fargevarer og andre byggevarer, Nace 52.464 butikkhandel med trelast og hagesentre innen Nace 52.484 Butikkhandel med blomster og planter.

**Møbelhandel** omfatter Nace 52.443 butikkhandel med møbler.

**Elektrohandel** omfatter Nace 52.451 butikkhandel med elektriske husholdningsapparater, radio og fjernsyn.

### Plasskrevende varer

I den rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre ble plasskrevende varer definert som: Forretninger med salg av biler og motor-kjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer og 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 sier Miljøverndepartementet at ”*definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal (også) følges*”.

Inntil det eventuelt foreligger en felles, nasjonal definisjon av dette begrepet, kan dette åpne for ulik praksis med hensyn til definisjon og lokalisering av plasskrevende varer i forskjellige fylker.

Den gamle fylkesdelplanen for Jærenregionen bruker også betegnelsen plasskrevende varer, men nevner da ikke planteskoler og hagesentre som en del av denne kategorien. I handelsanalysen for den nye planrevisjonen omfatter plasskrevende varer følgende bransjer:

**Motorkjøretøyer** omfatter Nace 50.102 detaljhandel med motorvogner, unntatt motorsykler, Nace 50.302 detaljhandel med deler og utstyr til motorvogner og Nace 50.402 detaljhandel med motorsykler, deler og vedlikehold.

**Byggevarehandel** omfatter Nace 52.461 butikkhandel med bredt utvalg av jernvarer, fargevarer og andre byggevarer, Nace 52.464 butikkhandel med trelast og Nace 51.53 engroshandel med tømmer, trelast, byggevarer og sanitærutstyr.

**Hagesentre** omfatter hagesentre som inngår i Nace 52.484 butikkhandel med blomster og planter.

Bransjer som selger plasskrevende varer som landbruksmaskiner og båter/båtutstyr inngår ikke i denne analysen. Det skyldes at det er store problemer med å fremskaffe relevante statistiske opplysninger.

### Betegnelser for ulike typer storhandel

**Varehus** er det eldste av disse begrepene. Som flere av de andre begrepene vi drøfter her, varierer definisjonene en del i ulike kilder. Lavik og Brusdal (1996, side 157) har i en gjennomgang av varehandelens utvikling i Norge følgende definisjon: *Detaljhandelsbedrift på minst 800 m<sup>2</sup> salgsflate som fører minst tre varegrupper og hvor ingen varegruppe har over 80 prosent av omsetningen*. Som typiske eksempler nevner forfatterne Domus, OBS!, S-varehus og Ikea, samt det da nyetablerte Smart Club.

**Handelspark** er i følge Senterboken (2008) *en konsentrasjon av handelsvirksomheter hvor det inngår minst ett kjøpesenter og i tillegg minst tre andre detaljhandelsbedrifter*. Handelsparkene har vanligvis eksternt beliggenhet og fremstår for kundene og lokaliseringmessig som en enhet, selv om det som oftest er flere eiere og omfanget av felles markedsføring og drift er begrenset.

Kvarud (2008) omtaler et ytterligere sett av handelskonsepter som er nyttig å kjenne til i drøftinger om detaljhandelens videre utvikling.

**Faghandelscenter** er en eiendom som er egnet for leietakere som driver med: Bil, båt og motor, byggevarer, møbel og interiør, hage og hagestell, elektronikk og eventuelt andre bransjer som passer med konseptet.

Det kan videre skilles mellom følgende konsepter:

**Supermarked** betegner en middels stor dagligvarebutikk på 400 – 1 000 m<sup>2</sup> med et bredt varesortiment, inklusive ferskvarer.

**Stort supermarked** er større enn et supermarked, dvs. 1 000 – 2 500 m<sup>2</sup> med et større vareutvalg, inklusive ferskvarer, delikatesser og produksjon i butikken.

**Stormarked** er enda et nummer større, 2 500 – 5 000 m<sup>2</sup>, og med et betydelig innslag av bestselgere og sesongrelaterte faghandelsvarer. Hovedvekten ligger på enkel og rasjonell storhandel av basisvarer.

**Hypermarked** er den største enheten i dagligvaresektoren, med 5 000 – 15 000 m<sup>2</sup>, en årlig omsetning på minst 200 millioner kroner og et bredt og dypt vareutvalg, som inkluderer både

butikkproduksjon av matvarer og faghandelsvarer fra minst tre ulike bransjer.

**Regional storhandel** er et spesielt begrep som er benyttet i forslaget til strategi for næringsarealer i Stavanger-regionen (Asplan Viak 2007). Dette er der definert som *"bygningmessig store enheter som retter seg mot et stort geografisk omland"*.

### Noen internasjonale handelskonsepter

Definisjoner av handelskonsepter er hentet fra Kvarud (2008).

**"A Better Class of Shopping"** anvendes om butikkonsepter hvor kundene forsynes med varer som design- og motemessig er av høyeste klasse, mens priser, gjerne også teknisk kvalitet, er på et lavere nivå. Butikkens utforming, kombinert med varenes eksponering, bidrar i stor grad til å gi disse produktene verdi. Det tenkes på butikk-konsepter som H&M, Zara, IKEA osv. Denne typen butikker skiller seg fra rene luksusvarer og luksusbutikker hvor både pris og kvalitet ligger på høyt nivå.

**"Category killer"** anvendes her på butikk-konsepter som har spesialisert seg på et begrenset antall varekategorier og fører et bredt og dypt utvalg av disse. Av denne grunn har de også blitt benevnt kategorispesialister. Butikkflaten er stor og disse stormarkedene gir inntrykk av å ha alt på sitt begrensede område. Eksempler er Elkjøp/Elgiganten på elektriske varer, Toys'R Us på leker. At de på engelsk kalles "killer" antyder at de er meget konkurransedyktige på pris og "slår" ut tradisjonelle faghandelsbutikker. Utvalget har ofte preg av å være teknisk kompliserte varer.

**"Discount"** betegner smale handelskonsepter med begrenset vareutvalg og primitivt utformede butikker, som satser på å vinne markedsandeler kun fordi de har en prisfordel.

**"Hard-discount"** betegner butikkonsepter med svært snevert vareutvalg (1000-1500 dagligvarer) og merkbart lavere priser. Kjedens egne merker dominerer. Eksempler er Lidl og Aldi.

**"Soft-discount"** har litt større bredde i utvalget (1500-3000 dagligvarer) og har en blanding av kjedens egne merker og industriens kjente merkevarer, men har til gjengjeld noe høyere priser. I gjennomsnitt 5 prosent over "hard-discount". Prisnivået er imidlertid gunstig i

forhold til supermarkeder som ligger 10-12 prosent over det laveste nivået.

**"Do it Yourself" eller "DiY"**, dvs "gjør det selv", brukes som begrep innen detaljhandel med byggevarer. Det er gjerne de store enhetene i stormarkeds- eller hypermarkeds-klassen som har fått betegnelsen DiY. Disse utsalgene henvender seg først og fremst til detaljistkunder, til forskjell fra den type byggevarehandel som først og fremst selger til håndverkere og det profesjonelle markedet.

**"Drugstore"** er gjerne små butikker som fører en blanding av personlig pleie produkter samt teknisk/kjemiske produkter til husholdningen. Engelske Boots som nylig åpnet i Norge er et eksempel på et slikt butikkonsept.

**"General merchandise"** er en moderne form for landhandel som vi her hjemme finner i hypermarkedene dersom en trekker fra matvarene. Dette er en blanding av produkter fra en rekke bransjer som regnes for lette å omsette. Dette er varer som ofte kjøpes på impuls. De skiller seg fra mer teknisk kompliserte produkter som ofte har en mer omfattende kjøpeprosess. I Norge er Coop Obs! og ICA Maxi kjent for å føre et slikt vareutvalg. Det kan dreie seg om alt fra klær til kjøkkenutstyr, musikk, video osv.

**"Shop in Shop"** brukes gjerne for å betegne større butikkers avdelinger som har fått en slik utforming at de fremstår som en egen butikk i butikken. For eksempel opptrer kosmetikk-avdelingene på denne måte i flere av de kjente klesbutikkene her i landet.

## Vedlegg 2 - Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre

Kilde: Miljøverndepartementets nettsider, juli 2008

### Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre

Fastsatt ved kongelig resolusjon 27. juni 2008. Fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 17-1 annet ledd. Fremmet av Miljøverndepartementet.

#### § 1 Formål

Formålet med denne rikspolitiske bestemmelsen er å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre. Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene.

#### § 2 Virkeområde

Bestemmelsen gjelder for hele landet, jf. plan- og bygningsloven § 1.

#### § 3 Regler for etablering av kjøpesentre

Kjøpesentre kan bare etableres eller utvides i samsvar med godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

For områder som ikke omfattes av slik plan, er det ikke tillatt å etablere eller utvide kjøpesentre med et samlet bruksareal på mer enn 3.000 m<sup>2</sup>.

Fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike bestemmelsen om etablering av kjøpesentre, dersom dette etter en konkret vurdering anses å være forenlig med formålet i § 1.

#### § 4 Saksbehandling

Søknader om samtykke til å fravike bestemmelsen om etablering av kjøpesentre i § 3 skal sendes kommunen. Kommunen skal foreta en vurdering av søknaden i forhold til denne rikspolitiske bestemmelsen og sammen med sin uttalelse oversende saken til fylkesmannen for avgjørelse. Fylkeskommunen skal høres før avgjørelse tas.

Fylkesmannens vedtak kan påklages til Miljøverndepartementet.

#### § 5 Ikrafttredelse, varighet og virkning

Denne rikspolitiske bestemmelsen trer i kraft 1. juli 2008 og har en varighet på inntil 10 år, eller inntil den avløses av regional planbestemmelse i henhold til § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov.

Bestemmelsen fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for behandling av søknader om etablering eller utvidelse av større kjøpesentre.

Bestemmelsen gjelder foran eldre reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og kommuneplanens arealdel, dersom disse ikke er i samsvar med fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

Bestemmelsen skal legges til grunn for nye planer og vil ved motstrid gi grunnlag for innsigelser. Nye planer skal ikke samtykkebehandles etter § 4.

Nye byggetillatelse eller rammetillatelse etter plan- og bygningsloven kan ikke gis i strid med bestemmelsen. Bestemmelsen gjelder ikke i tilfeller der lovlig byggetillatelse eller rammetillatelse etter plan- og bygningsloven er gitt når bestemmelsen trer i kraft.

## Utfyllende kommentarer til rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre

### Innledning

For å ivareta viktige nasjonale og regionale interesser kan Kongen med hjemmel i plan- og bygningsloven § 17-1 andre ledd, bestemme at særskilt angitte bygge- og anleggstiltak ikke kan iverksettes, eller bare kan iverksettes dersom de er i samsvar med vedtatte planer. Slike bestemmelser gjelder for et tidsrom av inntil 10 år og kan forlenges med 5 år av gangen.

### Til § 1 Formål

Som oppfølging av den tidligere rikspolitiske bestemmelsen om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor byer og tettsteder (1999-2004), er det utarbeidet fylkesplaner og fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av handel og service. Dette er planer som er utviklet gjennom et omfattende samarbeid mellom fylkeskommune, fylkesmann, regionale myndigheter, kommunene og det lokale næringsliv. Hedmark fylke med unntak av Hamar-regionen omfattes ikke av slike retningslinjer.

Målet med planene og med den rikspolitiske bestemmelsen om kjøpesentre er å styrke by- og tettstedssentrene og legge til rette for miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling med byspredning, økt bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer eller ønsker å bruke bil. Det overordnede og langsiktige målet er å utvikle bærekraftige og robuste by- og tettstedsstrukturer som også bidrar til å redusere klimagassutslippene.

Bestemmelsen skal også bidra til effektiv arealbruk, slik at inngrep i landbruks-, natur- og friluftsområdene blir redusert, og nasjonale målsettinger om jordvern og bevaring av det biologiske mangfoldet blir fulgt opp.

Denne rikspolitiske bestemmelsen er et virkemiddel for å sikre bedre oppfølging av godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner med nasjonale og regionale mål og retningslinjer for lokalisering av større kjøpesentre. Hensikten er å oppnå en mer samordnet lokaliseringpolitikk på tvers av kommunegrensene og større forutsigbarhet for nabokommuner og utbyggere.

### Til § 2 Virkeområde

Bestemmelsen gjelder for hele landet med unntak av områder hvor det i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner er tillatt å etablere kjøpesentre. Bestemmelsen gjelder heller ikke på Svalbard.

### Til § 3 Regler for etablering av kjøpesentre

I § 3 første ledd fastsettes at godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner skal følges. Definisjoner av plasskrevende varer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal også følges.

Fordi Oslo er både kommune og fylkeskommune likestilles kommune(del)plan med fylkes(del)plan ved sentral godkjenning i medhold av plan- og bygningsloven § 19-4 tredje ledd, jf. § 19-2.

For områder som ikke omfattes av godkjent plan, bestemmes i § 3 andre ledd at det ikke er tillatt å etablere kjøpesentre med over 3000 m<sup>2</sup> bruksareal, eller å utvide eksisterende sentre slik at det samlede bruksareal overskrider denne grensen. Dette forbudet vil også gjelde dersom en godkjent fylkesplan eller fylkesdelplan blir helt eller delvis opphevet. Med bruksareal menes fellesareal og leietakers bruksareal som består av salgsflate, lagerlokale, spiserom/kantine og kontorareal.

Definisjon av kjøpesentre fremgår av retningslinjer i godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner. Der slik definisjon ikke er gitt, gjelder følgende:

- *Med kjøpesentre forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningkomplekser 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.*

Fylkesmannen kan gi samtykke til å fravike denne bestemmelsen dersom dette etter en konkret vurdering anses å være forenlig med formålet i § 1. Dette innebærer at det ikke skal være rom for vesentlige avvik.

#### **Til § 4 Saksbehandling**

Fylkesmannen gis myndighet til å forvalte denne rikspolitiske bestemmelsen, jf. plan- og bygningsloven § 13.

Samtykkebehandling vil være nødvendig for å gjennomføre tidligere vedtatte reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som er satt til side av den rikspolitiske bestemmelsen. Kommunen skal på forhånd innhente samtykke fra fylkesmannen dersom kommunen tar sikte på å godkjenne en byggesak etter plan- og bygningsloven § 93 som kan komme i konflikt med den rikspolitiske bestemmelsen. Det samme gjelder vedtak etter § 28-1 nr 2 om mindre vesentlig endring av reguleringsplan, og § 28-2 siste ledd om endring av bebyggelsesplan, samt vedtak om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7. Fylkeskommunen skal som regional planmyndighet høres før avgjørelse tas. Dersom kommunen på eget initiativ avslår en byggesøknad under henvisning til den rikspolitiske bestemmelsen, er det ikke nødvendig å forelegge saken for fylkesmannen eller fylkeskommunen.

Fylkesmannens vedtak kan påklages til Miljøverndepartementet. Forvaltningslovens regler om klagefrist på 3 uker m.v. vil komme til anvendelse.

Fylkesmannen skal for øvrig på vanlig måte etter plan- og bygningsloven behandle alle nye planer om etablering eller utvidelse av kjøpesentre. Selve planbehandlingen vil sikre at hensikten med den rikspolitiske bestemmelsen blir ivaretatt, og det er derfor ikke nødvendig å behandle saken som en samtykkesak i tillegg.

Nye planer skal være i samsvar med fylkesplan og fylkesdelplan. Forslag til nye planer som ikke er i samsvar med fylkesplan og fylkesdelplan må vurderes strengt ut fra de hensyn som framgår av formålet i § 1. Fylkesmannen og fylkeskommunen skal medvirke i kommunens arbeid med nye arealplaner, og de kan om nødvendig fremme innsigelse.

Med nye planer forstås kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som vedtas etter at den rikspolitiske bestemmelsen er trådt i kraft. Fylkesmannen vil i tråd med etablert praksis vurdere bruk av innsigelse til planforslag som er i strid med bestemmelsen.

Fylkesmannen kan gi råd om forståelsen av denne rikspolitiske bestemmelsen.

#### **Til § 5 Ikrafttredelse, varighet og virkning**

Den rikspolitiske bestemmelsen trer i kraft 1. juli 2008 og har en varighet på inntil 10 år, eller inntil den avløses av regional planbestemmelse i henhold til § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov.

Bestemmelsen fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for kommunenes planlegging og behandling av søknader om etablering eller utvidelse av større kjøpesentre. Det innebærer at tiltak skal vurderes samlet i forhold til retningslinjer, mål og intensjoner i godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner.

Godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for nye planer (arealdel til kommuneplanen, reguleringsplan og bebyggelsesplan), og vil ved motstrid gi grunnlag for innsigelser.

Bestemmelsen gjelder foran eldre arealplaner, jf. plan- og bygningsloven § 20-6 siste ledd. Nye planer går imidlertid foran bestemmelsen.

Nye byggetillatelse eller rammetillatelse kan ikke gis i strid med den rikspolitiske bestemmelsen. Forbudet gjelder ikke i de tilfeller der lovlige byggetillatelse og rammetillatelse er gitt når bestemmelsen trer i kraft.

Ved revisjon av fylkesplaner og fylkesdelplaner vil bestemmelsen knytte seg til gjeldende planer inntil de nye planene er godkjent.

Miljøverndepartementet vil utarbeide nærmere retningslinjer for revisjon av fylkesplanene og fylkesdelplanene.

## Pressemelding

Publisert 27.06.2008

### Strengere regler for kjøpesentre

**Regjeringen innfører nå strengere regler for etablering av kjøpesentre. Kjøpesentre skal fortrinnsvis lokaliseres nær kollektivknutepunkter og sentralt i byene. Med dette skal flere få kortere avstand når de handler, og flere kan reise miljøvennlig.**

- Målet med denne politikken er å styrke by- og tettstedene og legge til rette for miljøvennlige transport. Vi må unngå at bybebyggelsen spres utover. En slik utvikling ville ikke bare føre til økt bilbruk og dermed økte utslipp av klimagasser. Det ville også bidra til tap av dyrket mark og biologisk mangfold, sier miljø- og utviklingsminister Erik Solheim.

Undersøkelser viser at enkelte kjøpesentre utenfor byene har en bilandel på over 95 prosent, mens kjøpesentre med sentral plassering i byen kan oppnå bilandeler helt ned til 20 prosent. Redusert bruk av personbil er nødvendig for å nå klimamålene.

- Vi trenger derfor en bevisst og restriktiv holdning til lokalisering av kjøpesentre for å dempe trafikkveksten, sier Solheim

## Fakta

**Ved kongelig resolusjon av 27. juni 2008 fastlegger regjeringen forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Bestemmelsen trer i kraft 1. juli 2008. Bestemmelsen gjelder for hele landet med unntak av områder hvor det i godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner er tillatt å etablere kjøpesentre.**

I forskriften fastlegges at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med retningslinjer i godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner. I områder som ikke omfattes av godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner vil kjøpesentre større enn 3000 m<sup>2</sup> bruksareal ikke være tillatt før godkjent plan foreligger.

Den rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre skal sikre bedre oppfølging av fylkenes retningslinjer. Bestemmelsen fastsetter med juridisk bindende virkning at godkjente fylkesplaner og fylkesdelplaner skal legges til grunn for kommunenes planlegging. Nye byggetillatelser eller rammetillatelser kan ikke gis i strid med den rikspolitiske bestemmelsen. Fylkesmannen får myndighet til å håndheve bestemmelsen.

Forskriften har en varighet på inntil 10 år, eller inntil den avløses av regional planbestemmelse i henhold til § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov.

**Besøks- og postadresse:**

Transportøkonomisk institutt  
Gaustadalléen 21  
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00  
Telefaks: 22 60 92 00  
E-post: [toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)

[www.toi.no](http://www.toi.no)



**Transportøkonomisk institutt  
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo