

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 km², 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 m² BRA (bruttoareal), noe som betyr om lag 27 000 - 38 000 m² per år. Til sammenligning var tilveksten i detaljhandelen i regionen på 37 500 m² 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.