

Sammendrag:

Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer

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

Planlegging og styring av handelsutviklingen

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

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

Styring gjennom overordnede planer

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

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

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

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

Veileder savnes

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

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

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

Overordnede planer følges - men kan forbedres

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

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

Handelsanalyser i planprosessen

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

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

Kvaliteten på handelsanalysene varierer

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

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

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

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

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

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

Beslutningsrelevans

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

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

Vurdering av tre handelsanalyser

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

Konklusjoner

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

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

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

Videre arbeid

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