Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

NORSK

Sammendrag

Effekter av utbygging av større handelsområder utenfor sentrum på utviklingen i sentrum og kommunens inntekter

TØI rapport 2181/2026 • Forfattere: Aud Tennøy, Oddrun Helen Hagen • Oslo 2026 • 81 sider

På tross av klare mål om å styrke sentrum og kunnskap om at utbygging av større handelsområder utenfor sentrum bidrar negativt til dette, fortsetter mange kommuner å tillate utbygging av nye og utviding av eksisterende handelsområder utenfor sentrum. Dette forklares blant annet med at det er usikkerheter og uenigheter knyttet til om slik utbygging bidrar til å svekke utviklingen i sentrum og om det bidrar til økte inntekter til kommunene. Analyser av utviklingen i fire små og mellomstore byer og diskusjoner av resultatene viser at man kan forvente at utbygging av større handelsområder utenfor sentrum bidrar til å svekke utviklingen i handelen i sentrum. De viser også at man ikke nødvendigvis kan forvente at slik utbygging bidrar til større inntekter for kommune, og at slik utbygging også kan bidra til reduserte inntekter. Man må forvente at utbygging av større handelsområder utenfor sentrum vil bidra til økt biltrafikk. De fleste typer handel kan lokaliseres i vanlige butikklokaler i sentrum.

Bakgrunn

Forskningsprosjektet CITYCENTRE ble etablert for å utvikle kunnskap som gjør kommunene bedre i stand til å utvikle sine byer og sentrum på måter som bidrar til mer attraktive og levende sentrum. I prosjektet ble 'et attraktivt sentrum' definert som et sentrum innbyggerne i byen setter pris på og bruker ofte, og som oppfattes som et godt sted å bo og å drive ulike typer næringsvirksomhet. Mer attraktive og levende sentrum er fremhevet som et viktig mål i politikkdokumenter på alle nivåer. En viktig forutsetning for at folk skal bruke sentrum, slik at sentrum blir attraktivt og levende, er at handel, servering og tjenester i sentrum opprettholdes, videreutvikles og styrkes.

I dialog med fagmiljøene kom det frem at regionale og kommunale politikere ikke alltid ser behovet for eller nytten av å begrense utbyggingen av handelsområder utenfor sentrum og at de lener seg på utbyggernes argumenter og analyser, som gjerne viser mange fordeler og få ulemper for kommunene ved å tillate slik utbygging. Det fremsettes gjerne en rekke argumenter og forutsetninger som legges til grunn i analysene og som mange fagfolk i kommuner,

fylkeskommuner og andre mener ikke kan stemme, men som det er svært krevende mtp. tid og kompetanse å 'motbevise'.

I samråd med prosjektpartnerne ble vi derfor enige om at forskningsprosjektet skulle bidra med kunnskap og forståelser som kommuner, fylkeskommuner og andre kan bruke når de skal forklare beslutningstakere og andre om hvilke effekter man kan forvente av å tillate utbygging av større handelsområder utenfor sentrum.

Denne rapporten belyser særlig:

- Hvordan utbygging av større handelsområder utenfor sentrum kan forventes å påvirke utviklingen i handel, servering og tjenester i sentrum.
- Hvordan utbygging av større handelsområder utenfor sentrum kan forventes å påvirke utviklingen i handel, servering og tjenester i byen totalt sett, og om slik utbygging kan forventes å gi økte inntekter for kommunen.
- Om og hvordan utbygging av større handelsområder utenfor sentrum kan forventes å påvirke bilavhengighet og trafikkmengder i byregionen.
- Om det er nødvendig å tillate utbygging av større handelsområder utenfor sentrum fordi mange butikker ikke passer i sentrum.

De to siste punktene er besvart gjennom diskusjoner basert på eksisterende kunnskap. Eksisterende kunnskap har også vært viktig for å besvare de to første punktene, men her har vi også gjort egne analyser av utviklingen i antall ansatte innen handel, servering og tjenester i fire små og mellomstore byer. Det teoretiske rammeverket for analysene er beskrevet i Kapittel 3.

Data og metoder

For å belyse hvordan utbygging av større handelsområder i og utenfor sentrum påvirker utviklingen i antall ansatte i slike virksomheter i sentrum (i Kapittel 5) og i byer totalt sett (i Kapittel 6), ble utviklingen i antall ansatte innen handel, servering og tjenester i perioden 2001-2022 for byene Tønsberg, Arendal, Kongsberg og Lillehammer analysert. Hver by er avgrenset med utgangspunktet i SSBs tettstedsavgrensning. Data og metoder er beskrevet i Kapittel 4 og kort oppsummert under.

Studiene er lagt opp som multiple og komparative casestudier. Det er innhentet data om antall ansatte innen aktuelle virksomhetsgrupper i byene på grunnkretsnivå for årene 2001-2022 fra SSBs Virksomhets- og foretaksregister. For hver by har grunnkretsene blitt gruppert i ulike områder: sentrum og indre by (som er slått sammen i analysene og kalt sentrum), handelsområder utenfor sentrum og andre steder utenfor sentrum. Handelsvirksomheter er definert i fire grupper, basert på NACE-koder: Dagligvarer, Utvalg 1 (detaljvarer som typisk selges i sentrum), Utvalg 2 (møbler, elektro, hvitevarer mv.) og plasskrevende varer (hage, bil, båt og trelast). Det er også hentet inn data for antall ansatte innen servering og tjenester.

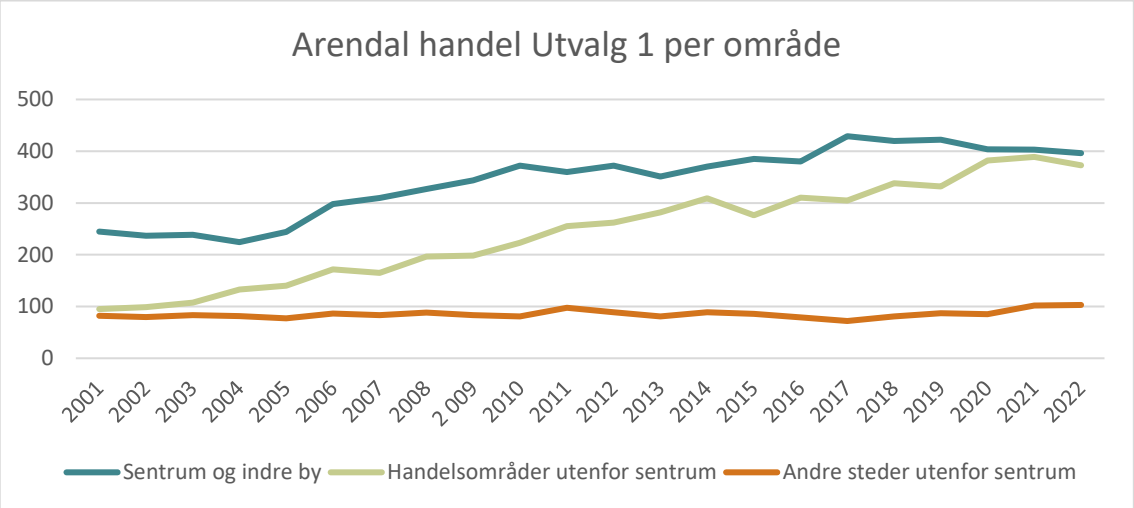
I flere av analysene fokuseres det på situasjonen og utviklingen mtp. all handel utenom dagligvarer, Utvalg 1, servering og tjenester. Utvalg 1 inngår også i all handel utenom dagligvarer. Videre er det innhentet data om antall innbyggere i tettstedene i perioden 2001-2022 og informasjon om større handelsutbygginger i ulike områder i byene i analyseperioden. Det er gjort analyser av antall ansatte innen ulike virksomhetsgrupper for å belyse utviklingen i den enkelte byen og for antall ansatte per 1000 innbygger i tettstedet for å sammenligne utviklingen i de ulike byene.

Utbygging av større handelsområder utenfor sentrum må forventes å bidra til svakere utvikling i sentrum

I teorikapittelet (kapittel 3) beskrives det hvorfor man kan forvente at utbyggingen av større handelsområder utenfor sentrum vil bidra til en svakere utvikling i sentrum enn man ellers ville hatt. Dette forklares med at nye virksomheter som etableres i handelsområder utenfor sentrum konkurrerer med tilsvarende virksomheter i sentrum. Handelsområder utenfor sentrum gir ofte bedre konkurransevilkår når det gjelder blant annet byggekostnader, leiepriser og parkering. De nye handelsområdene utenfor sentrum konkurrerer også med sentrum om handelsvirksomheter som vil etablere seg i byen, som kan resultere i et mindre komplett tilbud av handel og service i sentrum.

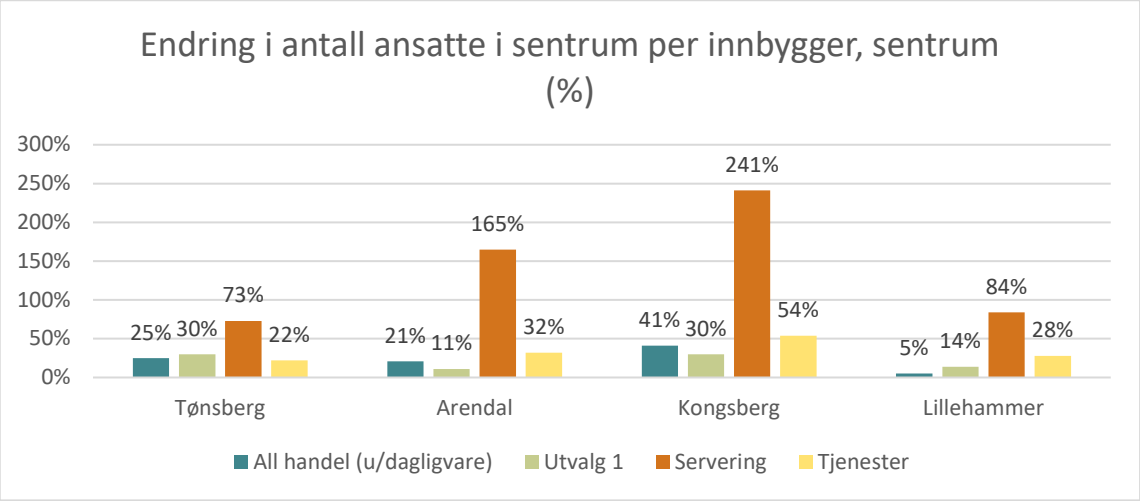
I det norske planfagmiljøet diskuteres dette som at handelen er en begrenset ressurs. Det legges vekt på at det er viktig å ha et bevisst forhold til om denne ressursen skal brukes til å utvikle attraktive og levende sentrum eller om den skal brukes til å etablere bilbaserte handelsområder utenfor sentrum og langs hovedveiene.

Empiriske undersøkelser av utviklingen i sentrum i de fire byene i perioden 2001-2022, i Kapittel 5, fant at utbygging av større handelsområder utenfor sentrum ble etterfulgt av reduksjon eller stagnasjon i antall ansatte innen handel i sentrum og økning i antall ansatte i slike virksomheter utenfor sentrum. Dette er eksemplifisert med utviklingen i Arendal når det gjelder handel med Utvalg 1, som er detaljvarer som typisk selges i sentrum, i figur S1. Arendal er et tydelig eksempel på at mye utbygging for slik handel utenfor sentrum har resultert i stagnasjon og reduksjon i antall ansatte innen handel med slike varer i sentrum. Resultatene viste også at utbygging av større handelsområder i sentrum ble etterfulgt av økning i antall ansatte innen handel i sentrum.



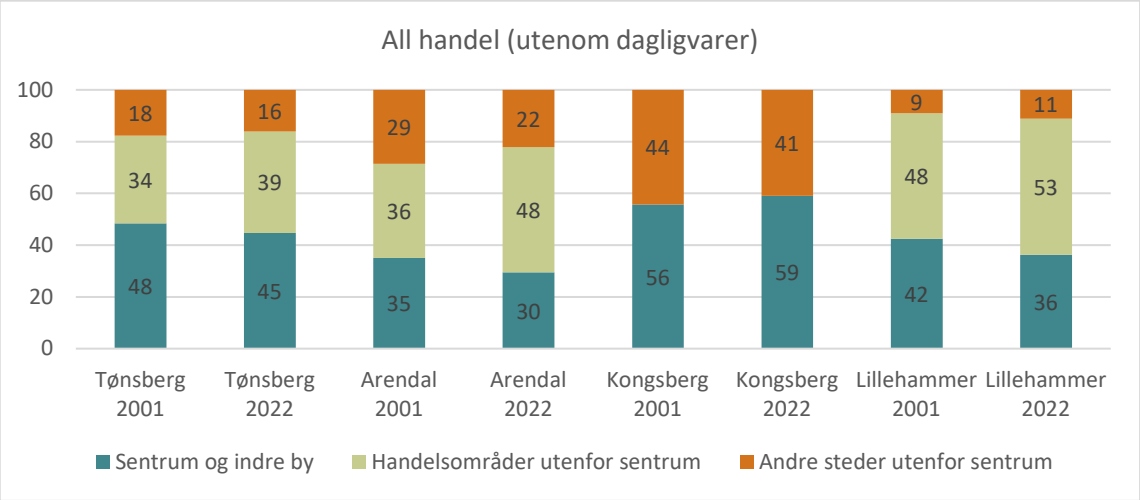
Figur S1: Utviklingen i antall ansatte i all handel med Utvalg 1 i Arendal i perioden 2001-2022. Data fra SSB, bearbeidet og analysert av TØI.

Når vi sammenlignet utviklingen i sentrum på tvers av de fire byene, fant vi en klart sterkere prosentvis utvikling i antall ansatte innen handel per 1000 innbyggere i tettstedet i sentrum i Kongsberg og Tønsberg, som har ført den mest restriktive politikken mtp. utbygging av større handelsområder utenfor sentrum sammenlignet med Arendal og Lillehammer som har tillatt mye slik utbygging, se figur S2.



Figur S2: Prosentvis endring i antall ansatte i sentrum per 1000 innbygger i tettstedet i all handel utenom dagligvarer, handel med Utvalg 1, servering og tjenester i perioden 2001-2022.

I de to byene som har ført den mest restriktive politikken var sentrums andeler av ansatte innen handel og servering i sentrum vesentlig høyere enn i de andre byene, og utviklingen i andel ansatte i sentrum var klart sterkere. Figur S3 viser resultatene for all handel utenom dagligvarer.



Figur S3: Andeler av ansatte i ulike områder i de fire byene i 2001 og 2022 innen all handel utenom dagligvarer.

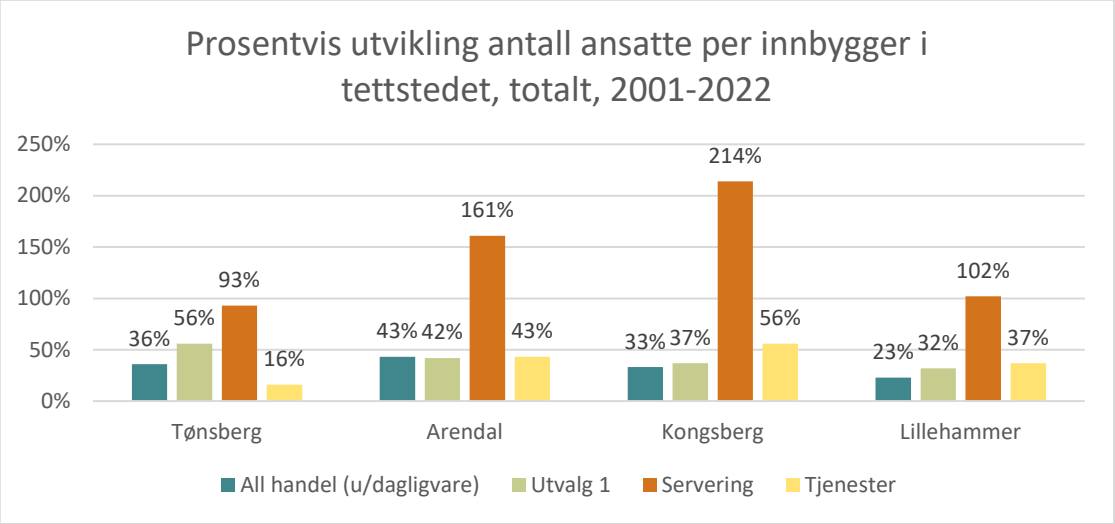
Basert på de teoretiske diskusjonene, resultatene fra de empiriske analysene og sammenligning med resultater fra studier i andre europeiske land, kom vi frem til at byer som tillater utbygging av større handelsområder utenfor sentrum må forvente at det vil resultere i at utviklingen i handelen i sentrum vil bli svakere enn den ellers ville vært. Kommuner som ønsker å styrke og videreutvikle sitt sentrum til å bli mer attraktivt og levende, med et fullverdig handels- og servicetilbud, bør derfor være restriktive mtp. å tillate utbygging av større handelsområder utenfor sentrum.

Utbygging av større handelsområder utenfor sentrum kan ikke nødvendigvis forventes å gi økte inntekter til kommunen

Teorikapittelet dokumenterte at utbygging av større handelsområder utenfor sentrum i hovedsak kan gi økte skatteinntekter til kommunen dersom det bidrar til flere innbyggere (skattebetalere) i kommunen og/eller hvis det bidrar til høyere gjennomsnittlig inntekter (inntektsskatt) blant kommunens innbyggere. Næringsvirksomheter betaler ikke skatt til kommunene. Vi kom frem til at utbygging av større handelsområder utenfor sentrum ikke nødvendigvis kan forventes å gi større inntekter til kommunen.

Det ble blant annet begrunnet med at slik utbygging kan resultere i tilsvarende svakere utvikling i handel og service i sentrum, slik at utbyggingen ikke bidrar til flere arbeidsplasser eller gjennomsnittlig høyere inntekter for innbyggerne i kommunen. Slik utbygging kan også bidra til at kommunen og regionen blir mindre attraktive for eksisterende og potensielle innbyggere slik at antall skattebetalere øker mindre enn det ellers ville gjort. Det ble også forklart hvorfor utbygging for ny handel i sentrum i større grad kan bidra til å øke kommunens inntekter, i hovedsak ved at det kan bidra til mer attraktive og levende sentrum og lokalsentre, som kan gjøre det mer attraktivt for innbyggere (skattebetalere) å flytte til og bli boende i kommunen og regionen slik at antall skattebetalere i kommunene øker.

Empiriske analyser av utviklingen i de fire byene Tønsberg, Arendal, Kongsberg og Lillehammer, som har ført ulik politikk når det gjelder å tillate utbygging av større handelsområder utenfor sentrum, understøtter denne forståelsen (se Kapittel 6). Analysene viste ikke at de to byene som har tillatt mye utbygging av større handelsområder utenfor sentrum, Arendal og Lillehammer, har hatt en sterkere prosentvis vekst i antall ansatte per innbygger innen slike virksomheter enn Kongsberg og Tønsberg som har ført en mer restriktiv politikk mtp. slik utbygging, se Figur S4. Den prosentvise veksten i all handel utenom dagligvarer var for eksempel størst i Arendal, etterfulgt av Tønsberg, Kongsberg og Lillehammer. Når det gjelder handel med Utvalg 1 var den prosentvise veksten størst i Tønsberg, etterfulgt av Arendal, Kongsberg og Lillehammer.



Figur S4: Prosentvis endring i antall ansatte per 1000 innbygger i tettstedet i perioden 2001-2022 i all handel utenom dagligvarer, handel med Utvalg 1, servering og tjenester. Utvalg 1 inngår også i all handel utenom dagligvarer.

Basert på de teoretiske diskusjonene, resultatene fra de empiriske analysene og sammenligning med resultater fra studier i andre europeiske land, kom vi frem til at byer som tillater mye

utbygging av større handelsområder utenfor sentrum ikke nødvendigvis kan forvente at det bidrar til økte inntekter for kommunen. På lengre sikt, og når man trekker inn regionale effekter, kan det i stedet bidra til reduserte skatteinntekter for kommunene.

Utbygging av større handelsområder utenfor sentrum må forventes å bidra til økt bilavhengighet og trafikk

Argumenter om at utbygging av større handelsområder utenfor sentrum bidrar til mindre biltrafikk, og trafikkmodellberegninger som understøtter dette, forutsetter 'alt annet likt'. Denne forutsetningen er ikke realistisk. Sammenhengene mellom utbygging av handelsområder utenfor sentrum og utviklingen i bilavhengighet og trafikkmengder er komplekse, som innebærer at flere ulike systemer med sine egne logikker og mekanismer interagerer og påvirker hverandre, slik at helheten kan være vanskelig å forstå eller å forutsi med forenklede prediksjonsmodeller. Slike argumenter indikerer derfor, i de fleste sammenhenger, en overforenklet og feilaktig forståelse.

Basert på eksisterende kunnskap ble mekanismene som bidrar til at utbygging av større handelsområder utenfor sentrum må forventes å resultere i økt bilavhengighet og trafikkmengder beskrevet. Kort og forenklet kan de ulike sammenhengene oppsummeres som under. De ulike årsakssammenhengene bidrar hver for seg til at utbygging av handelsområder utenfor sentrum gir økt bilavhengighet og trafikk, og de forsterker hverandre.

Jo lengre fra sentrum noe er lokalisert, jo enklere er det å komme seg dit med bil og jo vanskeligere er det å komme seg dit med andre transportmidler → handel, boliger, arbeidsplasser lokalisert i ytterkanten av byer og byregioner er mer bilavhengige og genererer mer biltrafikk enn slike funksjoner lokalisert mer sentralt i byer og byregioner.

Utbygging av større handelsområder utenfor sentrum → økt konkurranse og mindre omsetning for handelen i sentrum → deler av handelstilbudet i sentrum svekkes eller flytter til mer bilavhengige og trafikkgenerende handelsområder utenfor sentrum i gjennomsnittlig lengre avstand fra boligene i byregionen → større andeler av handelsreisene går til handelsområder utenfor sentrum, disse reisene er gjennomsnittlig lengre og større andeler av reisene skjer med bil → økt bilavhengighet og større trafikkmengder knyttet til handelsreiser.

Utbygging av større handelsområder utenfor sentrum → mer av arealutviklingen skjer i ytterkantene av byen og mindre i sentrale deler → økt bilavhengighet og trafikkmengder generelt i byregionen.

De fleste typer handel kan lokaliseres i sentrum

Et argument som fremmes for etablering av handel utenfor sentrum er at noen typer handel ikke kan lokaliseres i sentrum fordi de selger store varer som folk må hente med bil eller fordi de ønsker å etablere seg i big-boxer som ikke passer i sentrum. For de fleste typer handel er disse argumentene ikke gyldige.

Store varer, som vaskemaskiner og sofaer, bestilles som oftest i butikk og leveres til kunden fra sentrale lagre. Butikker som kan være i big-boxer kan også være i vanlige butikklokaler i sentrumsgater. Dette kan observeres i flere byer, for eksempel har butikker som XXL, Elkjøp, Power, Bohus, Bolia og IKEA etablert seg i vanlige butikklokaler i Oslo sentrum og i sentrum av andre byer. Dette er illustrert i Figur S5. Kommunene kan bidra til at handels- og servicevirksomheter lokaliserer seg i sentrum ved å sikre at det bygges lokaler i og ved sentrum som er attraktive for ulike typer handels- og servicevirksomheter.

Figur S5: De fleste typer butikker ofte er i big-boxer utenfor sentrum, som Elkjøp, kan også etableres i helt vanlige butikklokaler i sentrum. Bilde fra Oslo sentrum. Foto: Aud Tennøy.

Parkering kan tilbys i parkeringskjellere eller -hus for de som har behov for det. Behovet for parkering reduseres vesentlig når handel og service er lokalisert i sentrum i stedet for i bilavhengige lokaliteter utenfor sentrum. Arealkrevende handel, som hagesentre og salg av bil og båt, trelast, er unntakene som normalt ikke bør lokaliseres i sentrum. Dagligvarehandelen bør lokaliseres i tilknytning til lokalsentre, i tillegg til i sentrum.

Konklusjon

Utbygging av større handelsområder utenfor sentrum må forventes å svekke utviklingen i sentrum, slik at sentrum blir mindre attraktivt og levende enn det ellers ville vært, særlig i små og mellomstore byer. I rapporten har dette blitt underbygget gjennom teoretiske diskusjoner, empiriske analyser og sammenligning med andre studier. Byer og tettsteder som ønsker å utvikle attraktive og levende sentrum hvor handel, servering og tjenester trives og lykkes bør derfor være restriktive mtp. å tillate utbygging eller utviding av kjøpesentre, big-boxer, stormarkeder, hypermarkeder og andre lignende handelsformater utenfor sentrum.

Gjennom teoretiske diskusjoner, empiriske analyser og sammenligning med andre studier er det også underbygget at man ikke nødvendigvis kan forvente at utbygging av handelsområder utenfor sentrum vil gi større inntekter for kommunen enn de ellers ville fått, at slik utbygging i stedet kan bidra til reduserte inntekter når problemstillingen vurderes i et regionalt og lengre tidsperspektiv. Det er også forklart hvorfor det å styre utbygging for handel og service mot sentrum kan bidra til økte inntekter for kommunene. I rapporten er det videre forklart hvorfor utbygging av handelsområder utenfor sentrum vil bidra til økt bilavhengighet og trafikk i byen og byregionen. Rapporten har videre dokumentert at de fleste typer handel som gjerne lokaliseres i big-boxer og handelsområder utenfor sentrum kan etableres i ordinære butikklokaler i sentrum. Kommunene kan bidra til dette ved å sikre at det bygges attraktive lokaler i sentrum, inkludert for virksomheter som trenger store lokaler.