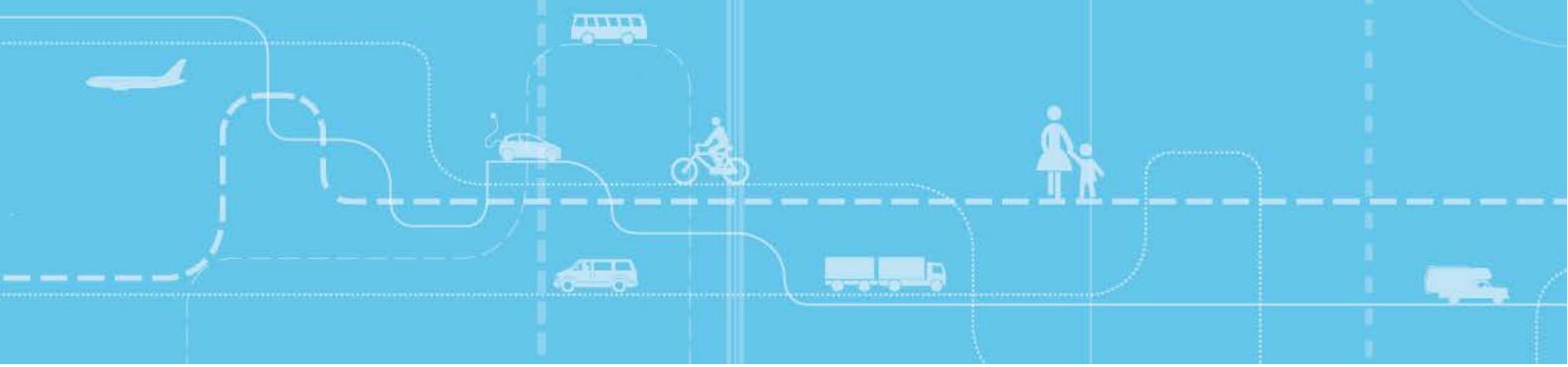


Faglig bemerkning

Handelsanalyse for Fredrikstad



Faglig bemerkning – Handelsanalyse for Fredrikstad

Marianne Knapskog

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: Faglig bemerkning – Handelsanalyse for Fredrikstad

Forfatter: Marianne Knapskog
Dato: 09.2016
TØI-rapport 1514/2016
Sider: 13
ISBN elektronisk: 978-82-480-1749-3
ISSN: 0808-1190
Finansieringskilde: Fredrikstad kommune

Prosjekt: 4388 HAF
Prosjektleder: Marianne Knapskog
Kvalitetsansvarlig: Aud Tennøy
Fagfelt: Byutvikling og bytransport
Emneord: Handelsanalyse
ATP handel
Fredrikstad

Sammendrag:

Fredrikstad kommune mottok i mai 2016 en handelsanalyse for Fredrikstad sentrum fra en privat oppdragsgiver for å vurdere en tomt på området Værste for utvikling til kjøpesenter. Her ble konsekvensene for handel i Fredrikstad vurdert fram mot 2040. Transportøkonomisk institutt ble spurt av Fredrikstad kommune om å vurdere analysen. De viktigste bemerkningene er at handelsanalysen gir svar på hvor mange kvadratmeter som kan bygges ut i Fredrikstad de neste ti årene, men at den ikke gir svar på om Værste er rett lokalisering for handel. Dette gjelder spesielt forhold til effekten dette vil ha på Fredrikstad sentrum.

Title: Assessment of retail analysis for Fredrikstad

Author: Marianne Knapskog
Date: 09.2016
TØI Report: 1514/2016
Pages: 13
ISBN Electronic: 978-82-480-1749-3
ISSN: 0808-1190
Financed by: Municipality of Fredrikstad

Project: 4388 HAF
Project Manager: Marianne Knapskog
Quality Manager: Aud Tennøy
Research Area: Sustainable Urban Development and Mobility
Keyword(s) Retail assessment
Modelling of retail
Fredrikstad

Summary:

In May 2016, the Municipality of Fredrikstad received an assessment of retail in the city centre of Fredrikstad from a private developer that wanted to develop a plot in the area Værste as a shopping centre. The aim was to assess the consequences for retail in the city centre towards 2040. The institute of Transport Economics were asked by the Municipality of Fredrikstad to evaluate the assessment. The main remark is that the assessment answers the question of how many square meters that can be used for retail in Fredrikstad the next ten years, but does not answer the question if Værste is the right location for retail. This especially applies to the effect the position will have on the city centre of Fredrikstad.

Language of report: Norwegian

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

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

Forord

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag fra Fredrikstad kommune gjennomgått en handelsanalyse utarbeidet som del av et utbyggingsprosjekt på Værste i Fredrikstad.

Målet med handelsanalysen er å vurdere mulighetene for handelsutvidelser i Fredrikstad og om et prosjekt på Værste kan vurderes til å være innenfor disse rammene som skisseres. I den faglige bemerkningen er det vurdert om handelsanalysen er fremstilt på en forståelig og etterprøvbart måte, og om det er redegjort for vesentlige usikkerheter. Videre, vurderes det om data, forutsetninger og metoder som er brukt i analysene, samt konklusjoner som trekkes virker fornuftige og balanserte. På denne bakgrunn er det gjort en oppsummerende konklusjon, og påpekt en del uklarheter som kan forbedres samt foreslått diskusjoner som bør tas i etterkant av handelsanalysen som del av de videre planprosessene.

Bemerkningen er skrevet som en kommentar til handelsanalysen, og bør leses i sammenheng med denne.

Oppdraget er gjennomført av Marianne Knapskog og er kvalitetssikret av Aud Tennøy.

Oslo, september 2016
Transportøkonomisk institutt

Gunnar Lindberg
direktør

Frode Longva
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1	Innledning	1
1.1	Oppdrag og problemstilling.....	1
1.2	Metode	1
1.3	Rapportstruktur	1
2	Vurdering av handelsanalysen	2
2.1	Forståelighet	2
2.2	Etterprøvbarhet	2
2.3	Redegjørelse for usikkerhet.....	3
2.4	Om data, forutsetninger, metoder og analyser er fornuftige og balanserte	4
2.5	Vurdering av om konklusjonene er redelige, balanserte og fornuftige.....	4
2.6	Oppsummerende konklusjon	4
2.7	Diskusjonen som mangler.....	5
3	Nærmere om de enkelte kapitlene i handelsanalysen	7
3.1	Innledningen	7
3.2	Handelsanalysen	7
3.2.1	Metoden.....	7
3.2.2	Status og utviklingstrekk i Fredrikstad og Sarpsborg.....	8
3.2.3	Status og utviklingstrekk på bydelsnivå.....	9
3.2.4	Dekningsgrader.....	9
3.3	Framtidig handelsutvikling i sentrum	10
3.4	Behov for salgsareal	10
3.5	Transportgenerering og klimagassutslipp	11
3.6	Sammenlikning av sentrumsarealer.....	11
3.7	Anbefalinger i handelsanalysen	11
4	Referanser	13

Sammendrag

Faglig bemerkning – Handelsanalyse for Fredrikstad

TØI rapport 1514/2016
Forfatter: Marianne Knapskog
Oslo 2016 13 sider

Fredrikstad kommune mottok i mai 2016 en handelsanalyse for Fredrikstad sentrum fra en privat oppdragsgiver for å vurdere en tomt på området Vårste for utvikling til kjøpesenter. Her ble konsekvensene for handel i Fredrikstad vurdert fram mot 2040. Transportøkonomisk institutt ble spurt om å vurdere analysen. De viktigste bemerkningene er at handelsanalysen gir svar på hvor mange kvadratmeter som kan bygges ut i Fredrikstad de neste ti årene, men at den ikke gir svar på om Vårste er rett lokalisering for handel. Dette gjelder spesielt i forhold til effekten av et tiltak av denne typen på Fredrikstad sentrum.

Oppdrag

Transportøkonomisk institutt ved Marianne Knapskog har på oppdrag fra Fredrikstad kommune gjennomgått en handelsanalyse fra Fredrikstad. I handelsanalysen har konsulenter fra Asplan Viak analysert mulighetene for å legge til rette for handel på Vårste i Fredrikstad.

Arbeidet har inkludert å:

- undersøke om det er mulig å etterprøve benyttete data, forutsetninger og gjennomførte analyser i handelsanalysen
- vurdere om data, forutsetninger og analyser er fornuftige og balanserte
- vurdere om det er redegjort godt nok for vesentlige usikkerheter i data og konsekvenser av valgte forutsetninger
- vurdere om konklusjonene som trekkes på bakgrunn av analysene virker redelige, balanserte og fornuftige
- utarbeide den faglige bemerkningen, hvor det redegjøres for viktige funn på en begrunnet og lett forståelig måte

Det er med bakgrunn i dette gjort en oppsummerende konklusjon, og påpekt en del uklarheter som kan forbedres og diskusjoner som bør tas i etterkant av handelsanalysen som del av de videre planprosessene.

Faglige bemerkninger og oppsummerende konklusjon

Bemerkningen kan oppsummeres som følger:

- Det er mulig å etterprøve benyttete data og forutsetninger og gjennomførte analyser i handelsanalysen så lenge ATP modellen og datagrunnlaget er tilgjengelig. Det er en god gjennomgang av hvilke tall som er lagt inn i modellen, men det er ikke like klart hvorfor de er valgt.

- Størstedelen av rapporten dreier seg om datagrunnlaget og forutsetningene. Den skriftlige analysen og beskrivelsen av konsekvenser mangler. Det er ikke gjort noe analyser av hvordan selve prosjektet vil passe inn i bystrukturen. Diskusjonen om hvordan resultatene fra handelsanalysen kan videreføres i videre planarbeid mangler helt.
- Utregningen av utbyggingspotensial er utført metodisk riktig, men mangler tolkninger av resultatene som kunne gjort handelsanalysen mer brukbar. Det ville vært mer balansert å bruke scenarioer og/eller ikke justert for kjøpekraft.
- Konklusjonene følger logisk analysene og resultatene av disse når det gjelder store deler av analysen. En del av statistikken som presenteres i del en av analysen tas ikke med i den videre rapporten og det er spørsmål hvorfor dette er presentert hvis det ikke er relevant for resten av analysen. Det er derimot ingenting med gjennomgangen som gir grunn til å mene at analysen ikke er redelig eller fornuftig.

Bruken av modellen ATP handel virker ellers grundig og gir et godt bilde av flere sider av saken, som kan brukes i videre diskusjoner om handel på Værste i Fredrikstad, selv om det er viktige diskusjoner som gjenstår.

Konklusjonen er dermed at den foreliggende handelsanalysen for Fredrikstad belyser mange viktige problemstillinger og at metoden som er brukt er god nok. Forutsetningene kunne vært gjort bedre rede for og diskutert, spesielt handelsområdet. Det kunne vært nyttig å hatt skalaer for vekst, eventuelt sett på scenarioer. Det hadde også vært oppklarende å gjøre rede for plansituasjonen både på overordna nivå og for arealplanen for Værste. Det gjør at handelsanalysen i seg selv ikke har analyser som viser at Værste er rett plass å lokalisere et kjøpesenter eller hvordan den spesifikke lokaliseringen av kjøpesenter på Værste påvirker eksisterende handel i Fredrikstad sentrum, og at dette er diskusjon som bør tas videre i tiden framover.

Diskusjonen som mangler

Forholdet til planer som kommuneplanens arealdel, sentrumsplanen og annet regelverk er ikke tatt opp, og dette gjør at det er kun handelsarealet som er tilgjengelig for diskusjon i forbindelse med handelsanalysen.

Hvis handelen etableres på Værste vil det klart ha konsekvenser for både Fredrikstad som helhet og spesielt for det eksisterende sentrum. Konsekvensene kan være negative eller positive. Det er viktig å vite at hvis man sier ja til noe, kjøpesenter på Værste, sier man nei til noe annet, som kan være mer handel i eksisterende sentrum eller i bydelene. Forslaget bør derfor vurderes opp mot andre planer kommunen har for framtidig utvikling. Dette kan være en del av en handelsanalyse men også gjøres som en egen utredning, det viktigste er at diskusjonen tas.

Ved en mulig regulering bør det vurderes sammenhenger til resten av byen og spesielt sentrum, utadvendte butikker langs en gate eller rundt et torg, fordeling av handelsareal og trinnvis utbygging.

1 Innledning

1.1 Oppdrag og problemstilling

Fredrikstad kommune mottok i mai 2016 en handelsanalyse fra Asplan Viak på engasjement fra Værste AS (Dalen & Berglund, 2016). Handelsanalysen er en oppdatering av en analyse utført i 2013 (som opprinnelig var en handels- og senterstrukturanalyse for Nedre Glomma) og den ble utvidet med et kapittel om transport og klimagassutslipp. Beregningene i rapporten er gjort med verktøyet ATP handel, som er forklart i et eget vedlegg. Den omfatter et mulig nytt kjøpesenter på Værste som sammenlignes med en tilsvarende etablering på Rolvsøy. Det er ikke utarbeidet flere alternativer, men saken er sett fra ulike geografiske perspektiv.

I avtalen mellom oppdragsgiver og TØI er oppdraget definert til følgende oppgaver:

- undersøke om det er mulig å etterprøve benyttete data og forutsetninger og gjennomførte analyser i handelsanalysen
- vurdere om data, forutsetninger og analyser er fornuftige og balanserte
- vurdere om det er redegjort godt nok for vesentlige usikkerheter i data og konsekvenser av valgte forutsetninger
- vurdere om konklusjonene som trekkes på bakgrunn av analysene virker redelige, balanserte og fornuftige
- utarbeide den faglige bemerkningen, hvor det vil bli redegjort for viktige funn på en begrunnet og lett forståelig måte

Arbeidet skulle rapporteres som en faglig bemerkning i et notat, hvor det skulle redegjøres for viktige funn på en begrunnet og lett forståelig måte.

1.2 Metode

Oppgaven er gjennomført ved at forskeren har studert handelsanalysen (dokumentet) og vurdert punktene listet over. Vurderingskriteriene er presentert for hvert punkt i kapittel 2. Den samme metoden ble bruk i en faglig bemerkning for en handelsanalyse i Larvik (Tennøy, 2014) og er videreført i denne bemerkningen.

1.3 Rapportstruktur

I kapittel 2 besvares spørsmålene definert i oppdragsbeskrivelsen. I kapittel 3 diskuteres handelsanalysen kapittel for kapittel, og det pekes på sterke og svake sider ved analysen. Kapittel 3 kan betraktes som bakgrunnsnotater og diskusjoner som kom opp ved gjennomgang av handelsanalysen, og er tatt med fordi den gir grundigere beskrivelser av ulike sider ved rapporten enn det som framkommer i sammendraget og kapittel 2.

2 Vurdering av handelsanalysen

2.1 Forståelighet

I vurderingen av forståelighet er det lagt til grunn at en leser skal kunne forstå hva som er undersøkt, hva som er funnet og hvilke konsekvenser som er avdekket. Her vurderes ryddighet og tydelighet i struktur, metodebeskrivelser, redegjørelser for sentrale data og forutsetninger, samt klarhet i hvordan slutninger trekkes.

Generelt sett er handelsanalysen ryddig og har en tydelig struktur. Dette gjelder spesielt den første del og beskrivelsen av metoden og hva som er grunnlagsdata for modellen. Den siste delen av rapporten, som ser på konsekvensene, er derimot mer utydelig. Den tar heller ikke opp igjen den tredelingen som er brukt i de statistiske analysene, om det regionale, det interkommunale og forholdet til Rolvsøy, men har mest fokus på det siste.

Ved utvikling av modellen ATP-handel ble det lagt vekt på at det er viktig å bruke statistikk for å si noe om dagens situasjon før man tar i bruk en handelsmodell (Simonsen & Frøyen, 2011). Det er gjort i handelsanalysen for Fredrikstad. Det er vist dagens situasjon både for (i) regionen, for (ii) Fredrikstad og Sarpsborg og (iii) Fredrikstad sentrum og Rolvsøy. Materialet her framstilles i lesbare tabeller og gir et godt inntrykk av de handelssituasjonen. Det er vanskeligere å forstå hva som tas videre inn i handelsanalysen og hvordan planene for Værste passer inn i den store sammenhengen.

Det er forklart steg for steg hvilke data som er tatt inn i modellen, men dette er gitt mindre plass enn den foregående statistiske analysen. Det gir en ubalanse i framstillingen og mer fokus på hva som har vært og er enn det som kan komme. Det gis veldig lite betraktninger rundt selve prosjektet og om hvordan det samsvarer med andre planer, politiske mål og andre diskusjoner som foregår i Fredrikstad. Det har kanskje ikke vært et mål å ta den diskusjonen som del av handelsanalysen, men det gjør at svarene blir hengende litt i løse lufta. Det blir vanskelig å forstå hvordan resultatet skal forstås, spesielt i forhold til sentrum.

Tallene som kommer ut er klart satt opp, men konsekvenser av valgte data diskuteres i liten grad. Det gjøres ingen følsomhetsvurderinger, og det defineres ikke ulike scenarier (for eksempel i forhold til kjøpekraft). Det gjør at hovedkonklusjonen er vanskelig å forstå i forhold til de statistiske beregningene som er gjort i første delen av analysen, og om det er riktig at handelen etableres på Værste.

2.2 Etterprøvbarhet

Her er det vurdert om det er redegjort for metoder, data, forutsetninger og analyser på måter som gjør det mulig å etterprøve handelsanalysen. I vurderingen av etterprøvbarhet er det lagt til grunn at forskeren som gjør denne vurderingen, med sin bakgrunn og erfaring, skal kunne etterprøve analysen. Det vil si at hun skal vite hvilke forutsetninger og data som er brukt, og hvordan beregninger og analyser er gjennomført. Videre skal hun kunne vurdere om valg av metoder, forutsetninger og data virker fornuftige.

Hovedkonklusjonen er at handelsanalysen er etterprøvable, i tillegg til at det gis referanser og kilder i forbindelse med empiriske data som er brukt. Det er også vedlagt en metodebeskrivelse.

ATP-handelsmodellen ble i utgangspunktet laget for å lage handelsanalyser av den typen som foreligger for Fredrikstad. Modellen ble utviklet av Asplan Viak, og det ble laget en «oppskrift» på hvordan den kunne brukes (Simonsen & Frøyen, 2011). Metoden for å beregne empiriske data som er brukt i rapporten fra Fredrikstad, følger det som er beskrevet i forbindelse med at modellen ble laget. Det gjør at analysen er godt etterprøvable så lenge man har tilgang til de samme dataene som er brukt i modellen, og ikke minst selve modellen. Hva slags data som er brukt er også angitt. Modellen er derfor brukt på den måten den er tenkt å brukes, og etterprøvbareheten vurderes som god.

2.3 Redegjørelse for usikkerhet

Her er det vurdert om det er redegjort for vesentlige usikkerheter i data og forutsetninger, samt for konsekvenser av valgte data og forutsetninger. Ideelt sett skal dette gjøres slik at leseren blir oppmerksom på de usikkerheter som foreligger, hvor utreder har gjort valg og hvordan de kan virke inn på analysen samt resultatene.

I handelsanalysen er det gjennomgående redegjort for valg av data, men det er ikke like godt redegjort for konsekvenser av å velge de data og forutsetninger som legges til grunn. Dette gjelder blant annet kjøpekraftsdiskusjonen og framstillingen av denne. Omsetningsveksten i modellen består av økt kjøpekraft (volumvekst) og befolkningsvekst. Omsetningsveksten kan justeres ned på grunn av effektiviseringsgevinsten. Det er i rapporten om konstruksjonen av ATP handel (Simonsen og Frøyen 2011) påpekt at hverken kjøpekraften eller effektiviseringsgevinsten trengs å beregnes hvis man ikke har grunnlag får å gjøre anslag på disse (Simonsen & Frøyen, 2011). I handelsanalysen har man valgt å spesifisere begge, det vil si både kjøpekraftsveksten og effektiviseringsgevinsten.

Når det gjelder kjøpekraftsveksten er denne beregnet ut ifra veksten i tidligere år, og satt basert på dette. Dette er likevel et vanskelig tall å beregne fordi det kan skje store svingninger i kjøpekraften hos innbyggerne i tillegg til endringer i handelsmønster. Hvis den skulle vært inkludert i analysen, hadde det vært bedre om det hadde vært en glidende skala eller om det hadde vært laget scenarioer med ulik vekst. Da hadde det vært tydelig hvor mye kjøpekraftsveksten utgjorde av det nye mulige handelsarealet. Effektiviseringsgevinsten virker mer uproblematisk i og med at den er basert på standard tall for hvor mye omsetningen øker per år, men kunne også vært utelatt.

Handelslekkasjer og grunner til dette tas opp i analysen. Det er betydelig lekkasje spesielt på dagligvarer, fra både Fredrikstad og Sarpsborg. Det antydes i rapporten at handelslekkasjen er til Sverige, men dette analyseres ikke empirisk. Det tas likevel opp som en problemstilling som er viktig både regionalt og for Fredrikstad. Det blir derfor konkludert med at det lokale handelstilbudet bør forsterkes, og at handelsutbygging på Værste kan forsterke handelen i sentrum. Denne diskusjonen kunne blitt tatt skrittet videre på to måter. For det første kunne det vært diskutert om det er sentrumshandel som vil hindre handelslekkasje til Sverige, eller om lokale dagligvarebutikker i bydelene kunne vært en like god løsning i tillegg til sentrumshandel. For det andre kunne det vært gjort flere vurderinger i forhold til avstanden mellom Værste og Fredrikstad sentrum, og hvordan utbygging på Værste kan påvirke eksisterende handel i sentrum i tillegg til hvordan Værste kan utvikles til å bli en del av sentrum.

2.4 Om data, forutsetninger, metoder og analyser er fornuftige og balanserte

Her er det vurdert om data, forutsetninger, metoder og analyser virker fornuftige og balanserte. Rent teoretisk er det også av Asplan Viak lagt vekt på at for selve handelsanalysen er det meget viktig å skaffe riktig og tilstrekkelig empiri siden økt kunnskap og økt faktagrunnlag gir et riktigere beslutningsgrunnlag (Simonsen & Frøyen, 2011). Det er fulgt opp i handelsanalysen for Fredrikstad. For denne analysen er det gitt data på regionalt nivå, interkommunalt nivå (mellom Sarpsborg og Fredrikstad), lokalt (både i forhold til Rolvsøy og andre mulige sentrumsutvidelser) og angående avgrensning til sentrum. Det som mangler av data er empiri på handel i bydelene, og det påpekes også av konsulentene. Den statistiske delen av analysen virker dermed fornuftig, men det kunne vært lagt større vekt på å tolke resultatene.

Størstedelen av rapporten dreier seg om datagrunnlaget og forutsetningene. Den skriftlige analysen og beskrivelsen av konsekvenser mangler i stor grad. Det er ikke gjort noe analyser om hvordan selve prosjektet vil passe inn i bystrukturen, og hvordan resultatene fra handelsanalysen kan videreføres i videre planarbeid mangler helt. Det kunne vært vist modellberegning for at tilsvarende areal legges innenfor dagens sentrumsareal.

Selve utregningen av utbyggingspotensial er utført metodisk riktig, men også her mangler det tolkninger av resultatene som kunne gjort handelsanalysen mer brukbar. Det samme gjelder for justering av kjøpekraft, som allerede nevnt, og at det ville vært mer balansert å bruke scenarioer eller ikke justert for kjøpekraft i det hele tatt.

2.5 Vurdering av om konklusjonene er redelige, balanserte og fornuftige

Målet her har vært å vurdere om konklusjonene som trekkes på bakgrunn av analysene er godt begrunnet i funnene i analysene, og om de virker redelige, balanserte og fornuftige.

Konklusjonene følger logisk analysene og resultatene av disse når det gjelder store deler av analysen. En del av statistikken som presenteres i del én av analysen tas ikke med i den videre rapporten. Det er vanskelig å forstå hvorfor dette er presentert hvis det ikke er relevant for resten av analysen. Det er derimot ingenting med gjennomgangen som gir grunn til å mene at analysen ikke er redelig eller fornuftig.

2.6 Oppsummerende konklusjon

Konklusjonen er at den foreliggende handelsanalysen for Fredrikstad belyser mange viktige problemstillinger og at metoden som er brukt er god nok, men at forutsetningene kunne vært gjort bedre rede for og diskutert, spesielt sentrumssomlandet. Tallene virker reelle, hvis man tar hensyn til usikkerheten i vekstraten, men kommunen bør ha en større diskusjon om hvor handel etableres, og om forholdet mellom Sarpsborg og Fredrikstad. Det kunne vært nyttig med skalaer for vekst eller ulike scenarioer. Forbedringsmuligheter for selve analysen inkluderer å belyse forholdet mellom Fredrikstad og Sarpsborg samt regionen og svenskehandelen, bedre. Data for disse blir presentert, men blir i liten grad diskutert.

Denne handelsanalysen er derfor først og fremst en analyse av handelspotensialet. Det må i tillegg gjøres en vurdering av om lokalisering av handel på Værste er en god ide. Det er en diskusjon som mangler helt.

2.7 Diskusjonen som mangler

På bakgrunn av funnene fra undersøkelsene beskrevet, skulle det også diskuteres hvordan handelsanalysen kan forbedres slik at den kan gi et bedre svar på hvilke konsekvenser foreslåtte handelsutbygging kan ha for Fredrikstad.

Dersom det tas tar hensyn til kritikken av analysen og vurderer konklusjonen i lys av dette, viser ikke analysen tilfredsstillende om Værste er rett plass å lokalisere et (stort) kjøpesenter eller mye handel. Værste ligger utenfor sentrumsområdet slik dette er definert i blant annet rapportens figur 2-19, og elva danner en barriere det ikke gjøres rede for konsekvensen av. Det kan være sannsynlig at det lurt å etablere mer handel i sentrum eller utvide sentrumssonen, men dette er ikke godt nok redegjort for, selv om det er sett på sentrumsavgrensinger andre steder i Norge. Plangrunnlaget og situasjonen i Fredrikstad mangler i stor grad. Det gjør også den kontekstuelle analysen som viser forholdet mellom sentrum og Værste.

Kritikken her er til en viss grad knyttet til hva en handelsanalyse skal inneholde og på hvilke(t) nivå den skal gjøres. Etter denne vurderingen er altså handelsanalysen gyldig på et bynivå, men ikke i samme grad på prosjektnivå slik den foreligger nå, da dette ikke er adressert i tilstrekkelig grad. Det kan argumenteres for at en utbygger ikke kan forventes å legge til rette for den siste typen analyser, men at dette er politisk spørsmål om hva man slags byutvikling man skal legge til rette for. Dette vil avhenge av om prosjektet avviker fra eller er i tråd med gjeldene arealplaner. Det er likevel viktig å tilføye diskusjonen relevant kunnskap også på detaljert nivå i tillegg til modellering av handelssituasjonen som helhet.

Hvis handelen etableres på Værste vil det klart ha konsekvenser for både Fredrikstad som helhet og spesielt for sentrum. Det er viktig å vite at hvis man sier ja til noe, for eksempel kjøpesenter på Værste, sier man nei til noe annet, som kan være mer handel i eksisterende sentrum eller i bydelene. Forslaget bør derfor vurderes opp mot andre planer kommunen har for framtidig utvikling, og konsekvenser sett nærmere på. Det er også viktig for å se om regelverket på nasjonalt nivå følges opp, både når det gjelder forskriften om rikspolitiske bestemmelser for kjøpesentre (2008) og planretningslinjen for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014) følges opp. Om denne utredningen er en del av handelsanalysen eller gjøres som en egen utredning er ikke viktig, men det er viktig at det blir gjort.

I en norsk kunnskapsstatus på handel, tilgjengelighet og bymiljø i sentrum, oppsummerte Tennøy m.fl. (2015) at (i) sentrumsutvikling brukes som en strategi for å gjøre byene mer attraktive, (ii) konsentrasjon av aktiviteter som boliger, arbeidsplasser, kultur, fritidsaktiviteter i og ved sentrum øker mulighetene for å oppnå et sterkt, livlig og attraktivt sentrum, (iii) befolkningen i norske byer ønsker at kommunene skal satse på levende og attraktive sentrum, (iv) by- og sentrumsutvikling, attraktivitet for innbyggere og attraktivitet for bedrifter påvirker hverandre gjensidig, og de påvirker byens attraktivitet og konkurransekraft, og (v) kompakt byutvikling rundt et sterkt sentrum bidrar til å styrke sentrum og til mer bærekraftige byer med lav bilavhengighet og bilbruk, lave utslipp, god transportkvalitet med ulike transportmidler, lavt arealforbruk og god tilgjengelighet også for dem som ikke kjører bil (Tennøy, Tønnesen og Øksenholt 2015). Disse punktene bør med

i vurderingen av hvordan sentrum kan utvikle seg, og handel er en av grunnsteinene i denne diskusjonen.

Det legges i samme rapport også vekt på at hvis et kjøpesenter i bykjernen skal bidra til positiv utvikling kan det ikke utkonkurrere de eksisterende sentrumsgatene. Kjøpesentre i sentrum kan være en styrke for handelen i sentrum for øvrig dersom de ligger tett på eksisterende handlegater, at de ikke gir overetablering av handelsarealer i sentrum og at senteret åpner seg mot sentrumsgaten slik at de bidrar til liv og aktivitet. Dersom kjøpesentre i sentrum lokaliseres for langt fra eksisterende handlegater, har for store dimensjoner eller feil utforming (lukket), kan det gi negative effekter for gårdeiere og butikkdrivere i det eksisterende sentrum. Inntektsgrunnlaget kan reduseres, og man kan oppleve at det tradisjonelle sentrum forvitrer og dør i stedet for å bli vitalisert (Tønøy, Tønnesen, & Øksenholt, 2015). Slike vurderinger er ikke gjort i handelsanalysen.

Ved en mulig regulering bør det derfor vurderes sammenhenger til resten av byen og spesielt sentrum, utadvendte butikker langs en gate eller rundt et torg heller enn kjøpesentertypologi, og fordeling av handelsareal og trinnvis utbygging.

Handelsanalysen viser utviklingen de siste årene, samt hvor mye som kan bygges i Fredrikstad i en ti års periode, og dette bør også være en del av diskusjonen videre. «Hva slags etableringer skal vi legge til rette for i Fredrikstad fremover?» Dette gir handelsanalysen et godt grunnlag for å diskutere, det er funnet et visst antall kvadratmeter å fordele i kommunen de neste ti årene.

3 Nærmere om de enkelte kapitlene i handelsanalysen

Her gis et overblikk over hvordan kvaliteten ved de enkelte delene av handelsanalysen er vurdert. Navnet på kapitlene i handelsanalysen er brukt i dette kapitlet for at det lettere kan jmføres med originaldokumentet (handelsanalysen).

3.1 Innledningen

I innledningen vises det til areal- og transportsamarbeidet i Nedre Glomma og en handels- og strukturanalyse som ble gjennomført der, og det presiseres at handelsanalysen er en oppdatering av denne rapporten for Fredrikstad kommune. I det første arbeidet ble det konkluderte med at de tettbygde delene av Sarpsborg og Fredrikstad utgjør et tilnærmet sammenhengende byområde, at befolkningsveksten er forventet til å bli gjennomsnittlig 1,2 prosent årlig frem mot 2040. Et viktig premiss for videre utvikling blir da konsentrasjon og fortetting i bysentre og transportknutepunkt, i tillegg til at begge byene har mål om å styrke sentrum. I innledningen vises det også til statens politikk på kjøpesenteretableringer.

Det gis ikke noen leserveiledning for rapporten, noe som gjør at det er vanskelig å se logikken, spesielt bak den geografiske avgrensingen som er gjort mellom region, interkommunalt med Sarpsborg, internt i Fredrikstad og i Fredrikstad sentrum. De to siste er bedre forklart enn de andre.

3.2 Handelsanalysen

3.2.1 Metoden

Det gis en ryddig gjennomgang av hvordan handelsanalysen er bygd opp og hvordan dekningsgrad, gjennomsnittlig forbruk og markedsområde defineres teoretisk. Det er ingen tydelig definisjon av begrepet handelsanalyse og hensikten med denne. Hva skal analysen egentlig brukes til?

Selve modellberegningene er derimot godt forklart metodisk sett. I et vedlegg bak i rapporten er ATP-handelsmodellen som er brukt gjennomgått. Det listes også opp hvilke varegrupper som er brukt. Disse er basert på NACE-kodesystemet og det er oppgitt referanse og definisjoner i fotnoter. I analysen benyttes kategoriene dagligvarer, utvalgsvarer og plasskrevende varer for ulike typer detaljvarehandel: «*Dagligvarer er i hovedsak matvarer og andre husholdningsvarer. Utvalgsvarer omfatter mange ulike varer, blant annet klær, sko, husholdningsapparater og sportsutstyr. Som plasskrevende varer regnes gjerne møbler, hvitevarer, byggevarer og varer fra bagesenter*» (Dalen & Berglund, 2016, s. 7). Kodene fra det statistiske materialet er oppgitt for nærmere informasjon på varegruppene.

Det vises også til beregningsgrunnlaget som er basert på Omsetningsstatistikken fra Statistisk Sentralbyrå, og at det er detaljvarer, dagligvarer, utvalgsvarer og plasskrevende varer for regnskapsåret 2015 for kommunene Sarpsborg og Fredrikstad, samt data fra handelssonene Sentrum (postnummer 1607) og Rolvsøy (postnummer 1661). Det er inkludert et kart med fordelingen av detaljvarehandel som viser, befolkningstetthet i grunnkretser og antall ansatte per butikk for å si noe om størrelsen på butikken. Sentrum og Rolvsøy er markert som handelskonsentrasjoner i Fredrikstad.

Dette er godt nok for å etterprøve dataene, og det stemmer med metodebeskrivelse og modellverktøyet slik det er beskrevet i rapporten av Simonsen og Frøyen i 2011 om ATP handel.

3.2.2 Status og utviklingstrekk i Fredrikstad og Sarpsborg

Den neste delen av kapittelet dreier seg om status og utviklingstrekk. Omsetning på kommunenivå ser på befolkningsgrunnlaget og detaljvarehandel, men med forskjellig fokus.

Under delkapittelet for befolkningsgrunnlaget tas først opp befolkningsutviklingen i Ytre Østfold. Det påpekes at alle kommunene vokser, men at Fredrikstad vokser mest og at befolkningsvekst også gjerne generer vekst i handelsomsetningen.

For delkapittelet om detaljvarer brukes data fra Sarpsborg og Fredrikstad. Fredrikstad har hatt den største omsetningen mellom 2004 og 2015 og har vokst raskere enn Sarpsborg. Gjennomsnittlig årlig vekst ligger på fire prosent for Fredrikstad og to prosent for Sarpsborg. Finanskrisen påvirket begge kommunene, men nedgangen var sterkere i Sarpsborg. Sarpsborg hadde også nedgang i 2013 som kunne skyldes større ombyggingsprosjekter som på Tunejordet. Omsetningen i begge kommunene lå under landsgjennomsnittet med rundt seks prosent. Det påpekes at lavere omsetning per person tyder på handelslekkasje til andre steder, og at de ikke heller tiltrekker seg handlende fra nærliggende kommuner i nevneverdig grad.

Deretter følger tre delkapitler om de tre typene detaljhandel: dagligvarer, utvalgsvarer og plasskrevende varer.

For dagligvarer viser analysen at gjennomsnittlig årlig vekst ligger på fire prosent for Fredrikstad og to prosent for Sarpsborg. I 2015 hadde Fredrikstad en omsetning på rundt 27 000 kroner per person bosatt mens Sarpsborg hadde 25 000 kroner per person. Landsgjennomsnittet var 33 700 kroner per person. Dette indikerer en handelslekkasje til andre steder, og i rapporten mener de at handelslekkasjen sannsynligvis er til Sverige.

For utvalgsvarer (klær, sko, husholdningsapparater, sportsutstyr mm.) har utviklingene i både Fredrikstad og Sarpsborg vært preget av finanskrisen og omsetningen i 2004 -2008 var høyere enn i perioden 2008-2015. I Sarpsborg er omsetningen fortsatt under 2008 nivå, mens i Fredrikstad har det vært en jevn økning. I 2015 hadde Fredrikstad en omsetning 26 000 per person bosatt, mens Sarpsborg hadde 23 000 kroner per person. Landsgjennomsnittet var på 27 000, som antyder at handelslekkasje ikke er like påviselig for utvalgsvarer som dagligvarer.

Plasskrevende varer har hatt mer eller mindre samme utvikling som de andre varetypene, bortsett fra når det gjelder byggevarer og hagesenter, der begge kommuner har hatt en markant vekst etter 2013. Det påpekes at for disse varene er nedslagsfeltet større, og at de gjerne lokaliseres i områder med god biltilgjengelighet.

Det er vanskelig å se hvorfor dette kapittelet viser både til Fredrikstad og Sarpsborg. Tvillingbytanken er ikke videreført i selve analysen, der brukes befolkningsdata bare fra Fredrikstad.

3.2.3 Status og utviklingstrekk på bydelsnivå

På grunn av hvordan Statistisk sentralbyrå leverer statistikk på omsetning er det kun tilgjengelig statistikk for alle varegrupper for sonene Sentrum (postnummer 1607) og Rolvsøy (postnummer 1661, og et område for bilbasert handel som konkurrerer med sentrum). Grunnen til at sentrum er avgrenset av postnummer 1607, og ikke har med verken Gamlebyen eller Værste, er at man ellers ville fått med store områder der det ikke er etablert handel.

Når det gjelder *detaljvarer (dagligvarer og utvalgsvarer)* under ett har Rolvsøy blitt den største sonen i Fredrikstad. Rolvsøy passerte sentrum i 2007, og gapet har fortsatt å øke. Sentrum har gradvis tapt markedsandeler, først og fremst til fordel for Rolvsøy.

For *dagligvarer* passerte Rolvsøy sentrum i 2007, men etter dette har begge stedene hatt en nedgang i omsetning selv om Rolvsøy har beholdt sitt overtak på sentrum. 84 prosent av dagligvarehandelen foregår i resten av Fredrikstad.

Fredrikstad sentrum har hele tiden beholdt den største omsetningen av *utvalgsvarer* selv om den også har gått noe ned.

Dette er en viktig diskusjon, men man må nesten være lokalkjent for å forstå den. Det er også et spørsmål om avgrensingen for Rolvsøy for stor i forhold til sentrum, men det kan hende dette skyldes størrelsen på grunnkretsen, og muligheten for å skaffe data på mindre enheter.

3.2.4 Dekningsgrader

Dekningsgradene er beregnet i 2011 for Ytre Østfold og for Nedre Glomma (Sarpsborg og Fredrikstad) i 2015.

Tabell 1 Forbruk pr person for ulike varegrupper 2015 (Dalen & Berglund 2016 s. 29).

Varegruppe	Forbruk pr person - Norge	Forbruk pr person - Nedre Glomma
Detaljvarehandel	77 998	73 418
Dagligvarer	33 655	26 161
Utvalgsvarer	27 172	24 991
Møbler og hvitevarer	10 090	10 664
Byggevarer/Hagesenter	7 475	11 517

Tabell 2 Dekningsgrad for Nedre Glomma 2015 (verdier i prosent) (Dalen og Berglund 2016 s. 29).

Kommune	Detaljvarehandel	Dagligvarer	Utvalgsvarer	Møbler og hvitevarer	Byggevarer/Hagesenter
Sarpsborg	92	79	93	117	119
Fredrikstad	97	81	97	104	157

Analysen viser handelslekkasje for både dagligvarehandel og med utvalgsvarer for både Sarpsborg og Fredrikstad. Mye av denne antas å være «svenskehandel», men det påpekes at siden det for mange er naturlig å bruke bil i forbindelse med dagligvarekjøp bør tilbudet i teorien ligge så nær boligen eller arbeidsplassen som mulig.

Svenskehandel-diskusjonen er viktig, men det er uklart og ikke empirisk belagt at dette er grunnen til handelslekkasjen. Det kunne vært viktig å adressert om en etablering på Værste er riktig i forhold til å få bukt med svenskehandelen, eller om det burde vært sett på forholdet til dagligvarehandel i større grad, eller i kombinasjon.

3.3 Framtidig handelsutvikling i sentrum

I dette kapittelet blir det argumentert med at siden sentrum har tapt markedsandeler til Rolvsøy i løpet av de siste 10 årene, er det viktig at nye handelstiltak i sentrum bygger opp om det eksisterende tilbudet, slik at området framstår som et sammenhengende og attraktiv handelsområdet.

Et tetthetskart, som viser bosatte (i 2016) og ansatte (i 2015) i sentrale deler (en sone som er større enn sentrumsdefinisjonen i resten av rapporten) og en 500 meters omkrets rundt sentrums tyngdepunkt, benyttes til å argumentere for at Værste ligger godt til for en utvidelse av handel. Dammyr og Hassingen blir ikke vurdert til å være like gode på grunn av avstand og fordi de ligger på andre siden av jernbanelinja. Det er derimot ikke vist til hva som ligger i begrepene «svært lav», «lav», «middels», «høy» og «svært høy» tetthet som er benyttet i tetthetskartet.

Det faktum at Værste ligger utenfor dagens sentrumssone og at elva danner en barriere, diskuteres ikke. Det settes som forutsetning at det legges til rette for god gangtilgjengelighet mot sentrum, og at også andre prosjekter bidrar til et sammenhengende og fotgjengerorientert sentrum.

Dette er en fin utdyping av materialet. Det er nyttig å se det i en nasjonal sammenheng om hvordan tilstanden er i andre norske byer, men det kunne i tillegg vært inkludert mer stedsspesifikke analyser av Fredriksstad når denne diskusjonen først dras opp. Dette kunne inkludert hva som er vekstpotensialet i sentrum, hva som sies i planene og strategiene, hvor(dan) sammenhengene som bør bevares er, og hva er det som bør forsterkes.

3.4 Behov for salgsareal

Beregningsgrunnlaget som er brukt

- Varegrupper: dagligvarer og utvalgsvarer
- Befolkning: antall bosatte 2015, samt fremskrevet befolkning for 2025 er hentet fra SSB (mellomalternativ MMMM). Tallene gir en total befolkningsvekst på 11 prosent i perioden 2015-2025. Avgrensning gjelder Fredrikstad kommune
- Forbruksvekst er satt til 1,5 prosent
- Omsetning er satt til 30 000 m² for alle varegrupper
- Arealeffektivitet er satt til å øke 0,5 prosent per år

Resultatet blir som følger av tabellen under.

Tabell 3: Behov for nytt salgsareal (Dalen & Berglund (2016) s. 34).

År	Dagligvarer (m ²)	Utvalgsvarer (m ²)	Sum (m ²)
2015-2025	24 000	23 000	47 000

Uten videre diskusjon blir det konkludert med at utviklingen av et handelstilbud på Værste med et salgsareal på rundt 26 000 m² er godt innenfor det estimerte behovet for salgsareal i de to varegruppene de neste ti årene.

Dette er ryddig framstilt, men klarhet og kortfattetet gjør at det ikke diskuteres hva som er valgt av data. Forbruksvekst kunne vært problematisert, det kunne vært laget scenarioer den kunne vært utelatt. Diskusjonene er mangelfull i forbindelse med konklusjonen, selv om de kommer tilbake til det til en viss grad i slutten av kapittel 7 under anbefalinger.

3.5 Transportgenerering og klimagassutslipp

Beregningene bygger på konklusjonen fra forrige kapittel. De baserer seg på et kjøpesenter med 3000 m² dagligvarer og 23 000 m² (selv om de ikke vet den endelige ønskede sammensetningen). Det er tatt med to alternative plasseringer, Værste og Rolvsøy. Begge lokaliseringene vil føre til økte klimagassutslipp, men løsningen på Værste kommer bedre ut så lenge større andel av reisene dit tas med kollektivtransport. Dette begrunnes med at Fredrikstad sentrum har det beste kollektivtilbudet i regionen.

Analysen er grei rent metodisk, men det kunne vært regnet på flere alternativer når det gjelder andre alternativer for utvikling.

3.6 Sammenlikning av sentrumsarealer

Ved en sammenlikning med andre norske byer kommer de fram til at Fredrikstad har et relativt lite sentrumsareal, både totalt sett og per innbygger. Likevel er tettheten i sentrum ikke høy, men lik byer som Lillestrøm og Kristiansand og lavere enn byer som Bergen og Trondheim. Tettheten per ansatt i varehandel ligger i Fredrikstad relativt høyt. De skriver videre at et stort sentrumsareal ikke trenger å være et godt mål på sentrums rolle, men at et kompakt sentrum med et bredt utvalg av varer og tjenester vil kunne bidra til å redusere transportbehov og føre til at sentrumsområdet oppleves som attraktivt og levende. Det er derfor fremdeles rom for bedre utnyttelse gjennom for eksempel flere arbeidsplasser og flere bosatte i byen.

Dette er gode betraktninger men det blir ikke analysert videre, noe som gjør det vanskelig å vite hva resultatet kan brukes til, eventuelt hvordan de er brukt til i analysen.

Kollektiv- og biltilgjengeligheten til Værste kommenteres ikke. Det er heller ikke kommentert befolkningstetthet ved Værste kontra Rolvsøy.

3.7 Anbefalinger i handelsanalysen

Dalen og Berglund (2016) konkluderer med at handelsanalysen viser at sentrum taper markedsandeler til Rolvsøy, og at dette er en utfordring i forhold til å styrke sentrumshandelen. Forventet befolkningsvekst og økt kjøpekraft gir et teoretisk utbyggingspotensial i kommunen på 47 000 m² for perioden 2015-2025. De mener derfor at så mye som mulig av dette vekstbehovet bør lokaliseres til sentrumsområdet, og at en handelslokalisering i området Værste kan utgjøre en naturlig sentrumsutvikling i umiddelbar nærhet til den eksisterende sentrumssonen, gitt at det legges til rette for god tilgjengelighet

for gående. Etableringen vil ifølge handelsanalysen være innenfor beregnet behov for handelsareal til dagligvarer og utvalgsvarer fram mot 2025. I tillegg vil etablering av kjøpesenter på Værste kunne bidra til å øke handelsreiser til sentrum og opprette balanse til Rolvsøy. Økt antall handelsreiser vil på sikt kunne bidra til en reduksjon i klimagassutslipp dersom kollektivbruken i Nedre Glomma etter hvert endres til en mer miljøvennlig retning.

Det er ingenting «feil» med anbefalingene i handelsanalysen, men det er heller ikke entydig at dette er den rette konklusjonen. Det er vanskelig å svare på om Værste er riktig lokalisering ut ifra handelsanalysen alene, så lenge det ikke gis en kontekstuell analyse av forholdet mellom Værste og Fredrikstad sentrum. Analysen mangler også beregning av hva tilsvarende handelsutvidelse innenfor dagens sentrumsavgrensning ville utgjøre. For regionen som helhet er det kanskje en fordel at analysen er løst fra stedet, men for å ta en beslutning om tiltaket er det ikke nok informasjon om konsekvensene det vil ha. Det er derfor mye som mangler før det kan konkluderes med at dette er rett virksomhet på rett sted, og ikke minst hvordan Værste utviklingen bør foregå og om denne bør inkludere handel. Selv om framtidig areal for handel er utredet, er det ikke sikkert denne bør ligge på Værste. Handelsanalysen gir heller ikke grunnlaget for å ta denne beslutningen.

4 Referanser

Dalen, Ø. & Berglund, G. (2016). *Handelsanalyse Fredrikstad sentrum*. Oslo: Asplan Viak AS.

Simonsen, T. & Frøyen, Y. (2011). *ATP handel*. Trondheim: Asplan Viak AS.

Tennøy, A. (2014). *Faglig bemerkning - Handelsanalyse for Larvik*. Oslo: Transportøkonomisk Institutt.

Tennøy, A., Loftsgarden, T., Hanssen, J. U. & Strand, A. (2010). *Erfaringer med handelsanalyser*. Oslo: Transportøkonomisk Institutt.

Tennøy, A., Tønnesen, A. & Øksenholt, K. V. (2015). *Kunnskapsstatus - Handel, tilgjengelighet og bymiljø i sentrum*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
NO-0349 Oslo

22 57 38 00
toi@toi.no
www.toi.no