

Kommunal og distriktsdepartementet

# Lokalisering av handel og service

Styring gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven

November 2022



**Tittel**

Lokalisering av handel og service –  
styring gjennom planlegging etter plan-  
og bygningsloven

**Oppdragsgiver**

Kommunal- og distriktsdepartementet

**Oppdragsgivers kontaktperson**

Ingvild Ytterdal

**Oppdragskrivers referanse:**

Prosjektnr. 204044 – ref. 9180ABT

**Vårt prosjektnummer**

22-031

**Skrevet av**

Rune Opheim

**Sidemannskontroll og bidragsytere**

Rolv Lea, Daniel Mathé, Harald T. Nilsen

**Fotos og illustrasjoner**

Rune Opheim der ikke annet er oppgitt

**Dato**

November 2022

**Sist revidert**

–

**© AS Civitas 2022**

By-, miljø- og samfunnsplanlegging

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

# Forord

På oppdrag frå Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har Civitas sett på korleis lokalisering av handel og tenesteyting kan styrast gjennom planlegging etter plan- og bygningslova (pbl). Vi har skildra næringa frå eit planperspektiv, vurdert mål, gjennomgått styresmaktene sitt handlingsrom, og vurdert regionale planar. Våre skildringar, vurderingar og tilrådingar er mellom anna basert på innspel frå bransje og planleggjarar.

På 1990-talet kom det til mykje kunnskap og verkemiddel på området. Mykje godt arbeid er gjort i ettertid, men det verkar som ein ofte har spenne vidare på tankane frå 90-talet. I dette oppdraget har vi hatt ambisjon om å introdusere litt nytenking og litt meir vidsyn på tvers av fagområde.

Vi har hatt to fagdagar i Oslo der leiarar innan handel og eigedom, samt deira rådgjevarar har delt bransjekunnskap og gjeve innspel til planstyresmaktene. Møta har vore organisert av Harald T. Nilsen og Asbjørg Næss. Vi har hatt til saman fire fagdagar med kommunar, fylkeskommunar og statsforvaltarar rundt om i landet. Her har fagfolk fortalt korleis dei nyttar plan-systemet etter pbl med tilhøyrande fagverktøy i sitt arbeid på området og kva som kan bli betre. Koordinator har vore Rune Opheim, med hjelp frå ulike medarbeidarar i Civitas. Ingvild Ytterdal frå KDD har delteke som observatør i alle møta. Møte og deltakarar er oppsummert på side 144.

Daniel Mathé har stått for kartlegging av regionale planar. Bileta i rapporten er teke av Rune Opheim der ikkje anna er opplyst. Føremålet er *illustrasjon*, ikkje å vurdere kvar einskild verksemd. Merk at mange av verksemdene på bileta i dag er flytta, endra eller lagt ned.

Kontaktperson hos oppdragsgjevar har vore Ingvild Ytterdal. Tore Leite, Kristin Omholt-Jensen og Lars Martin Mediaas har også bidrege. I tillegg til underteikna har Daniel Mathé, Harald T. Nilsen, Rolv Lea, Olav Fosli, Jomar L. Langeland og Asbjørg Næss utført oppdraget.

Eg vil rette stor takk til alle som har vore med i arbeidet. Vurderingar og forslag står for Civitas si rekning, og hefter ikkje ved vår oppdragsgjevar eller andre som har bidrege.

Voss, november 2022



Rune Opheim  
- oppdragsleiar Civitas

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Innhold</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>8</b>
<b>Mål</b> .....	8
<b>Anbefalinger</b> .....	8
<b>Grunnlag for anbefalingene</b> .....	9
<b>1 Innledning</b> .....	<b>10</b>
1.1 Oppdraget .....	10
1.2 Historikk .....	10
<b>2 Handels og besøksnæringen</b> .....	<b>12</b>
2.1 Handel og service i et planperspektiv .....	12
2.2 Sentrale begreper .....	13
2.2.1 Besøksnæringen .....	13
2.2.2 Besøksintensive virksomheter og steder .....	13
2.2.3 Kjøpesentre, varehus/ storhandel og frittstående butikker .....	14
2.2.4 Offentlige rom, privateide fellesområder .....	15
2.2.5 Aktive fasader .....	16
2.2.6 Tildekking av vinduer, dagslys .....	17
2.2.7 Introvert og ekstrovert organisering av handel .....	18
2.2.8 Rigide og fleksible handelskonsepter .....	18
2.2.9 Plasskrevende handel .....	19
2.2.10 Byliv .....	20
2.3 Bransjeinndeling og bransjegliding .....	21
2.3.1 Dagligvarer .....	21
2.3.2 Sjeldnvarer .....	23
2.4 Besøksnæring i bysentra .....	25
2.4.1 Markedsandeler og utviklingstrekk .....	25
2.4.2 Småhandel i sentrum .....	26
2.4.3 Handlegater, CBD .....	27
2.4.4 Kjøpesentre og varehus i sentrum .....	28
2.4.5 Torghandel, mathaller .....	28
2.5 Andre typer besøksnæring .....	29
2.5.1 Bydelssentre .....	29
2.5.2 Frittliggende kjøpesentre og storhandel .....	29
2.5.3 Kiosker og bensinstasjoner .....	30
2.5.4 Handel knyttet til reiseliv .....	31
2.5.5 Småbyer og bygdesentra .....	32
2.5.6 Enkeltstående butikker .....	33
2.5.7 Nærbutikker og landhandel .....	33
2.5.8 Butikkdød og tomme lokaler .....	34
2.6 Handel og tjenesteyting utenfor fysiske, norske butikker .....	34
2.7 Tilpasning til endrede rammevilkår .....	36
2.7.1 Opplevelser og lyst-handel .....	36
2.7.2 Visningsrom .....	37
2.7.3 Hybridhandel og multi-kanal-konsepter .....	37
2.7.4 Handel tilpasset hjemmekontor, hytteliv og flere pensjonister .....	38
2.7.5 Markedssegmentering .....	38



2.8	Aktører i besøksnæringen.....	39
2.8.1	Kjøpmenn.....	39
2.8.2	Butikkjeder .....	40
2.8.3	Kjøpesentre.....	40
2.8.4	Organisering og samarbeid .....	40
2.8.5	Gårdeiere og eiendomsbransjen .....	41
2.8.6	De butikkansatte .....	41
2.8.7	Forbrukerpreferanser .....	41
2.9	Persontransport til besøksnæringene .....	42
2.9.1	Reisevaner .....	42
2.9.2	Bilbasert handel og service .....	43
2.9.3	Parkering.....	44
2.9.4	Forholdet mellom bilbruk og effektiv handel.....	45
2.9.5	Er netthandel bedre for miljøet enn bilbasert handel? .....	46
2.9.6	Kollektivtrafikk, sykkel, mikromobilitet.....	46
2.9.7	Gåing og gangavstander .....	47
2.9.8	Flyt, sirkulasjon og friksjon .....	48
2.10	Godstransport og varedistribusjon .....	49
2.11	Miljøhensyn ved utbygging .....	50
2.12	Faggrunnlag .....	50
2.13	Samspill mellom næring og samfunn.....	51
2.13.1	Regelverk og grenseoppgang.....	51
2.13.2	Besøksnæringens kommunikasjon.....	52
2.13.3	Kommunikasjon med byplanleggere.....	53
2.13.4	Politikernes rolle.....	53
2.13.5	Livsstil, bolig og besøksnæringene.....	54
<b>3</b>	<b>Mål .....</b>	<b>56</b>
3.1	Gjeldende mål .....	56
3.1.1	Spesifikke mål knyttet til lokalisering av handel og service .....	56
3.1.2	Generelle mål i plan- og bygningsloven.....	56
3.1.3	Tolking av målene .....	57
3.1.4	Normativ styring .....	57
3.2	Interessemotsetninger og målkonflikter .....	58
3.2.1	Kommunenes dilemma.....	59
3.3	Nå målene? .....	60
3.4	Forslag til tydeliggjorte målformuleringer .....	60
3.4.1	Felles mål og virkemidler for all besøksintensiv virksomhet .....	60
3.4.2	Særskilte mål og virkemidler for besøksnæringene .....	61
<b>4</b>	<b>Myndighetenes handlingsrom .....</b>	<b>62</b>
4.1	Verktøy i planleggingen .....	62
4.2	Planhierarkiet .....	63
4.3.1	Statlige planretningslinjer og planbestemmelser.....	64
4.3.2	Kjøpesenterstopp .....	65
4.3.3	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.....	65
4.3.4	Statlig arealplan .....	66
4.3.5	Statsforvalterens rolle.....	66
4.3.6	Innsigelser.....	67
4.4	Regional planlegging .....	67
4.4.1	Regional plan (fylkesplan) .....	67
4.4.2	Regional planbestemmelse .....	68
4.4.3	Regionale handelsanalyser .....	68
4.5.1	SPR-BATP .....	70
4.5.2	Nullvekstmålet, byvekstvtaler og belønningsavtaler .....	71
4.5.3	Arbeidsverktøy for samordnet areal- og transportplanlegging .....	72
4.6	Samfunnsplanlegging .....	73
4.6.1	Arealstrategi.....	73
4.6.2	Tematiske kommunedelplaner.....	74
4.6.3	Bylivsundersøkelser .....	74

4.8	Kommuneplanens arealdel .....	75
4.8.1	Handlingsrom i KPA .....	75
4.8.2	Arealregnskap .....	76
4.9	Parkering .....	76
4.10	Reguleringsnivå .....	77
4.10.1	Riktig plannivå? .....	77
4.10.2	Utredningskrav – handels- og trafikkanalyser .....	78
4.11	Departementets planveiledning .....	79
4.12	Regelverk i andre nordiske land .....	80
4.12.1	Finland .....	80
4.12.2	Sverige .....	80
4.12.3	Danmark .....	80
4.12.4	Konkurransforhold og butikketetthet .....	81
<b>5</b>	<b>Kartlegging av regionale planer .....</b>	<b>82</b>
5.1	Nasjonale føringer og retningslinjer .....	82
5.1.1	Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre .....	82
5.2	Regional planbestemmelse .....	83
5.2.1	Innholdet i regionale planbestemmelser .....	83
5.3	Hvordan nasjonale føringer følges opp i de regionale planene .....	85
	Innsigelse til kommunedelplan for Lillehammer by (2020) .....	87
	Innsigelse til kommuneplanens arealdel i Time kommune (2019) .....	88
<b>6</b>	<b>Innspill fra bransje og planleggere .....</b>	<b>89</b>
6.1	Metode .....	89
6.2	Utvikling i handelen .....	90
6.2.1	Usikkerhet i faktagrunnlag og framtidsutsikter .....	90
6.2.2	Handel og service utnytter muligheter .....	91
6.2.3	Spill i dialogen med myndighetene .....	91
6.2.4	Rom for innovasjon .....	92
6.2.5	Hvor stort handelsareal trengs? .....	92
6.2.6	Dårlige tider og sviktende marginer .....	94
6.2.7	Syssetsetting og verdiskaping – et nullsumspill? .....	95
6.2.8	Besøksnæringene som eiendomsaktør .....	95
6.2.9	Handel er handel! .....	95
6.2.10	Kultur og opplevelser på flyttefot .....	96
6.2.11	Rett virksomhet på rett sted .....	96
6.2.12	Staten – et dårlig forbilde? .....	97
6.3	Et plansystem under press? .....	97
6.3.1	Stedene ingen planla .....	98
6.3.2	Styringsvilje- og evne .....	99
6.3.3	Strengt, effektivt og forutsigbart – eller fleksibelt, tregt og uforutsigbart? .....	100
6.3.4	Mangel på fagfolk .....	101
6.3.5	Oslo er utypisk .....	102
6.3.6	Uklart språk og fagtermer skaper distanse .....	102
6.3.7	«Keep them occupied» .....	102
6.4	Utfordringer på ulike plannivå .....	103
6.4.1	Regional planlegging .....	103
6.4.2	Kommuneplanens arealdel er «navet» .....	104
6.4.3	Behov for en større opprydding i SPR .....	105
6.4.4	Muligheter i parkeringspolitikken .....	105
6.4.5	Lite handlingsrom i regulering .....	106
6.4.6	Dispensasjonspraksis .....	107
6.5	By- og bygdeliv .....	107
6.5.1	Den grå fornuften .....	108
6.5.2	Er omsetning en god indikator på at sentrum lykkes? .....	108
6.5.3	Bedre samarbeid i sentrum .....	108
6.5.4	Mer satsing på bygdeliv og nærmiljø .....	109
6.5.5	Konkurranse – til hvilken pris? .....	110
6.6	Barrierer/ hindringer for måloppnåelse .....	111

<b>7</b>	<b>Anbefalinger .....</b>	<b>114</b>
7.1	Hovedgrep: Enklere, rettferdigere og mer målrettet .....	114
7.2	Justeringer i plan og bygningsloven.....	115
7.2.1	Forslag .....	115
7.2.2	Begrunnelse .....	116
7.2.3	Gjennomføring .....	118
7.3	Ny pakke med koordinerte, statlige planretningslinjer .....	119
7.3.1	Forslag .....	119
7.3.2	Begrunnelse .....	120
7.3.3	Gjennomføring .....	121
7.4	By-, region- og bygdeveksttaler .....	121
7.4.1	Forslag .....	121
7.4.2	Begrunnelse .....	122
7.4.3	Gjennomføring .....	123
7.4.4	Klima- og energirettede virkemidler .....	123
7.5	Statlige arbeidsverktøy for tallfesting .....	123
7.6	Nasjonale forventninger .....	124
7.7	By- og bygdelivsbutikker .....	126
7.7.1	Forslag .....	126
7.7.2	Begrunnelse .....	128
7.7.3	Gjennomføring .....	130
7.8	Andre forslag og idéer .....	130
7.8.1	Bedre organisering og samarbeid i bysentrum.....	130
7.8.2	Dagslyskrav (utredning).....	130
7.8.3	Felles minstepris på korttidsparkering (skisseforslag) .....	131
7.8.4	Hjemmel for anbudshandel (skisseforslag) .....	132
7.8.5	Gjennomgang av tjenesteyting og handel i offentlig regi .....	133
7.8.6	Regulering- og byggesak.....	134
7.8.7	Veiledning og fagnettverk .....	134
	<b>Ordliste .....</b>	<b>136</b>
	<b>Referanser .....</b>	<b>139</b>
	<b>Fagmøter .....</b>	<b>144</b>
	Fagdag 1 handel, Oslo 22.06.2022 .....	144
	Planfaglig arbeidsdag, Ålesund 06.09.2022 .....	144
	Planfaglig arbeidsdag, Trondheim 13.09.2022 .....	144
	Planfaglig arbeidsdag, Oslo 15.09.2022.....	144
	Planfaglig arbeidsdag, Skien 16.09.2022 .....	144
	Fagdag 2 handel, Oslo 30.09.2022 med befaring i Bjørnvika .....	144

# Sammendrag

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har Civitas sett på hvordan lokalisering av handel og service kan styres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl).

## Mål

Vi har gjennomgått nasjonale mål knyttet til lokalisering av handel og service, og foreslår følgende tydeliggjøring:

- **mindre biltrafikk og utslipp**, særlig der bilen skaper lokale problemer
- **mindre nedbygging** der det gir klimagassutslipp og tap av matjord
- **byliv** og **menneskemøter** i offentlige rom
- **gode nærmiljøer** og **levende bygder**
- **god helse**; mer fysisk aktivitet, mer trivsel og mindre forurensning

Samtidig ønsker folk seg attraktive butikker, bedre råd og en lettvent hverdag med mindre tidsklemme – både de som har bil, og de som ikke har. Mange ønsker seg butikkjobb, eller de vil selv skape/ utvikle virksomhet.

## Anbefalinger

For mer målrettet arbeid med lokalisering av handel og service foreslår vi en tiltakspakke der forenkling og rettferdighet vektlegges. Plan og bygningsloven skjerpes som redskap for klimavennlig og effektiv lokalisering av alle typer virksomhet med mange besøkende og ansatte. Vi vil forenkle arealformålene, rydde opp i unntaksmuligheter og begrense mulighet til dispensasjoner. Vi foreslår et nytt sett med enklere og tydeligere statlige planretningslinjer, der bygdene får sin egen, tilpasset deres utfordringer og behov. Slik blir systemet mer forutsigbart, og konkurransen mer rettferdig.

Planlegging skaper de beste stedene, og kommuneplanens arealdel bør være navet i stedsutvikling. Derfor bør det være lett for kommuner med oppdaterte planer å tiltrekke seg virksomhet, og lønne seg for butikker og utbyggere å følge planene. I byvekstavtaler kan en belønne kommuner som følger regionale planer og tallfester planenes virkninger på transport og utslipp. Lignende virkemidler kan utredes for bygder og mindre byer.

Sentralisering i færre og større enheter skjer ofte på bekostning av de butikkene som i dag skaper byliv og levende bygder. Vi vil derfor gi fordeler til *bygdelivsbutikker* som styrker lokalsamfunnene og til *bylivsbutikker* som beriker offentlige rom til gode for menneskemøter, opphold og ferdsel til fots. Vi foreslår utredninger knyttet til dagslyskrav i butikker, felles minstepris på korttidsparkering og anbudshandel. Regelverk og rutiner for lokalisering av tjenesteyting og handel i offentlig regi bør gjennomgås og revurderes.

## Grunnlag for anbefalingene

Våre forslag er basert på gjennomgang av dagens næring, mål, myndighetens handlingsrom og eksisterende regionale planer. Representanter for bransjen og planleggere i ulike deler av landet har delt erfaringer og gitt innspill i til sammen seks heldagsmøter. Arbeidet har avdekket følgende hindre for god lokalisering av handel og service:

1. **Utydelighet.** Mål, regelverk, planer og fagstoff er ofte utydelige og/eller vanskelig å forstå for andre enn planleggere. Det er i dag et virvar av arealgrenser, unntak for ulike typer handel m.m.
2. **Usikker framtid** grunnet krig, pandemi, dyrtid og mulig lavkonjunktur. Regelverket må da være robust og de svake bør understøttes. Samtidig kan en *ikke* forvente store satsinger over statsbudsjettet.
3. **Utdaterte arealplaner**, smutthull i regelverket, mange dispensasjoner og mye ulovligheter gir dårlige steder, mye trafikk, er lite rettferdig og fører ofte til dyre reparasjonstiltak etter utbygging.
4. **Få og slitne planleggere** fordi presset på behandling av private planforslag og byggesaker blir stort når kommunen er på etter-skudd i sin egen planlegging. Resultatet blir ofte høy turnover, svak rekruttering, lang saksbehandlingstid og lite forutsigbarhet.
5. **Bransjeglidning.** Dagens regelverk forutsetter ofte at en kan skille mellom ulike typer handel og service. Det blir stadig vanskeligere fordi skillene mellom ulike deler av næringen viskes ut.
6. **Utdaterte arealformål** i kommuneplanens arealdel. Virksomheter med mange besøkende og ansatte bør skilles bedre fra industri etc. Særlig ser vi problemer med underformålet «næringsbebyggelse».
7. **Innsigelser er uforutsigbart** og tar tid. Bruken kan reduseres hvis reglene blir tydeligere og viktige valg avklares med andre myndigheter, næringen og lokalsamfunnet i kommuneplanens arealdel, basert på føringer i regional plan.
8. **Sentralisering.** Drivkreftene for færre og større, bilbaserte enheter er svært sterke. For varehandelen lønner det seg med store butikker der en velter mest mulig transportkostnad over på kunden. Bygdebutikker, nærbutikker og småbutikker i byene blir taperne.
9. **Sårbare yndlinger.** De typene handel og service som bidrar mest til byliv (beriker offentlige rom), levende bygder og gode nærmiljøer er ofte mest sårbare og svakest organisert. Hvis samfunnet vil beholde dem, må en synliggjøre og belønne deres innsats tilstrekkelig.
10. **Staten er et dårlig forbilde** når den lokaliserer virksomhet med mange besøkende i strid med retningslinjer staten selv har gitt. Det undergraver håndheving overfor private aktører og kommuner.

Mer netthandel er ikke nødvendigvis et hinder for å nå målene. Men måten varene distribueres på avgjør hvor mye transport som skapes og om nærhandel understøttes.

# 1 Innledning

## 1.1 Oppdraget

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) ønsker å få utredet hvordan lokalisering av handel og service kan styres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl), på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Anbefalingene skal baseres på kunnskap om hvordan

- nasjonale føringer og fylkeskommunal politikk er ivaretatt i ulike fylkesplaner
- planretningslinjer og planbestemmelser er praktisert i ulike fylker gjennom veiledning, plandialog og innsigelser
- planretningslinjer og planbestemmelser i regionale planer er omsett og praktisert i kommunal planlegging og i beslutninger, særlig med hensyn til lokalisering av handel.

Departementet ønsker særlig å

- styrke kunnskapsgrunnlaget om hvordan nasjonale føringer/politikk er fulgt opp gjennom regionale og kommunal planer, politikk og praksis
- få en vurdering av måloppnåelse iht. statlig politikk
- avdekke hindringer og barrierer for måloppnåelse, inkl. svakheter/mangler ved tilgjengelige virkemidler etter pbl.
- få vurdert mulighetene og behovet for endret nasjonal styring
- få konkrete forslag til mulige endringer av nasjonale føringer, forbedring/ utvikling av nye planverktøy og veiledning

På bakgrunn av innhentet kunnskap ber KDD om vurdering og anbefaling om eventuelt behov for å sikre en bedre styring av lokalisering av handel og service for å nå overordnede mål for by- og stedsutvikling, bærekraftig arealbruk, næringsutvikling og miljøvennlig transport. Det bes om forslag til områder der de statlige føringene kan forbedres, slik at de i større grad bidrar til å oppfylle mål og hensikt.

## 1.2 Historikk

I plansammenheng er lokalisering av handel og service nært knyttet til privatbilen sin rolle. Fram til 1960-tallet var stort sett eneste mulighet å lokalisere slik virksomhet nær boliger, arbeidsplasser og kollektivtrafikk. Med privatbilens inntog forsvant mye av denne bindingen. På 1970-tallet oppstod begrepet «nærbutikk» fordi mange slike ble borte.

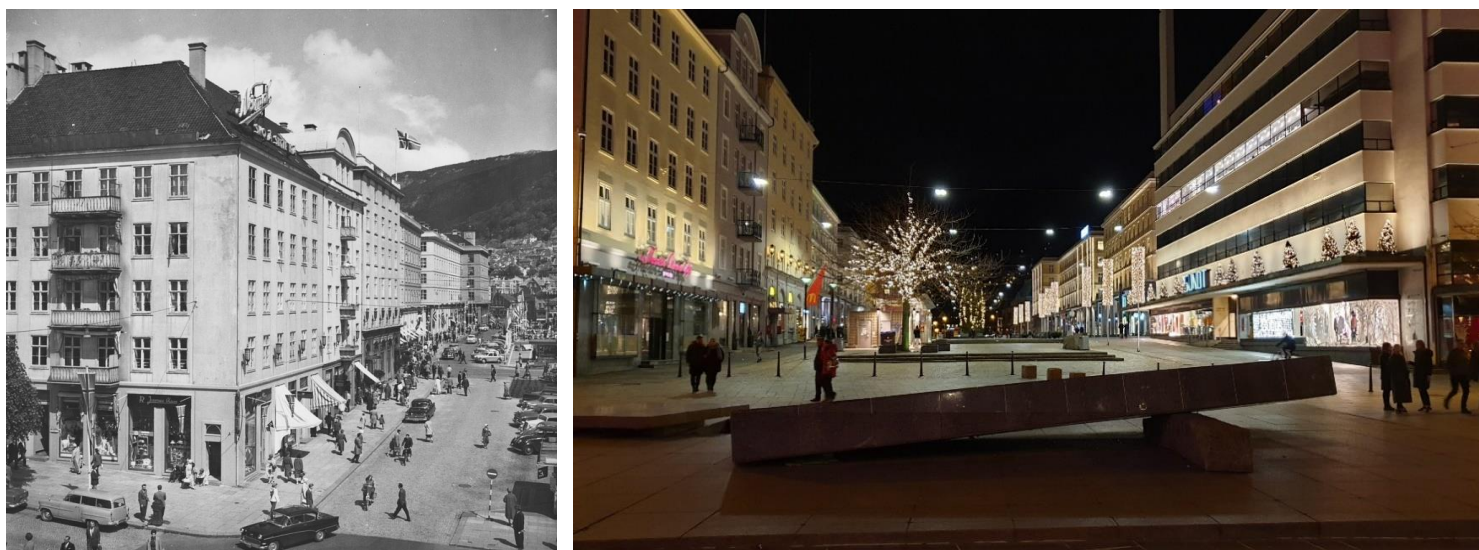


Bilbasert handel og service er i liten grad planlagt av myndighetene, men er mest resultat av initiativer fra næringen selv, ofte inspirert av konsepter fra USA der bilen ble allemannseie tidligere enn i Norge.

Kø og parkeringskaos i sentrum, med påfølgende parkeringsrestriksjoner, bidro også til utflytting. Andre restriksjoner på bilbruk, bl.a. trafikantbetaling og stenging av gater, er kommet til. Parkeringsavgifter og trafikantbetaling har hatt fiskal begrunnelse (inntekter til myndighetene) og til formål å redusere biltrafikken. Virkning på handel avhenger av innretningen, men hovedregelen er fremdeles at parkering utenfor sentrum er billig eller gratis – til fordel for handel og service i slike områder. Også der en har redusert trafikkbelastningen i sentrum ved hjelp av omkjøringsveier, har en ofte sett at handelen har «flyttet etter».

Det hevdes at areal- og transportplanleggingen helt siden privatbilens inn- tog har vært på etterskudd i sine forsøk på å styre lokalisering av handel og tjenesteyting. Uansett er det snakk om en kombinasjon av styringsevne og styringsvilje, både hos sentrale, regionale og lokale planmyndigheter. Temaet kom for alvor på agendaen på 1980-tallet. Forløperen til dagens statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging ([SPR-BATP](#)) kom i 1993. Her inngår prinsippene om senterstruktur, lokalisering nær kollektivknutepunkter m.m.

I periodene 1999-2004 og 2008-2018 gjaldt nasjonal kjøpesenterstopp, se kapittel 4.3.2. Civitas' evaluering av den første ([litt. C14](#)) indikerer at den kom for seint til å innvirke i særlig grad på formålet – å styrke eksisterende sentrumsområder gjennom forbud mot eksternt beliggende kjøpesentre. Siden 2004, også i ny kjøpesenterstopp 2008-18, har mulighet for etablering vært knyttet til definerte sentrums- og handelsområder i regionale planer. Men ikke alle fylker har i dag slike retningslinjer og bestemmelser (se kap. 5), og unntak, bl.a. for plasskrevende handel (se kap. 2.2.9), medfører ny-etableringer utenfor definerte sentra, særlig av storhandelskonsepter.



Figur 2. Torgallmenningen i Bergen, ca. 1960 og 2018. Foto t.v. [Gustav Brosing](#) hentet fra [Marcus UiB](#).

## 2 Handels og besøksnæringen

### 2.1 Handel og service i et planperspektiv

Arealplanlegging etter [plan- og bygningsloven](#) (pbl) gir rammer for hvordan private aktører og det offentlige kan forvalte eiendommer. Disse rammene er også bestemmende for når det lønner seg å erverve, utvikle eller avhende eiendom. Handel og service utvikles i et samspill med eiendomsbesittere. Ofte er den enkelte forretning en relativt passiv leietaker, f.eks. i et kjøpesenter eller i en bygård. Større kjeder vil som regel ha mer makt og ressurser, og kan ofte spille en mer aktiv rolle i eiendomsutviklingen. Fremdeles er det også mange handels- og servicevirksomheter som selv, helt eller delvis, eier lokalene, f.eks. enkeltbutikker, verksteder og varehus.

Arealplanleggingen er i sin natur framtidrettet; først om noen år vil vi se effekten av de planvedtak som gjøres i dag – herunder hvordan næringen vil tilpasse seg de rammene som er gitt i planene. Likeledes er den handel og service som vi i dag ser, som regel resultat av planlegging mange år tilbake. Vi vil aldri eksakt kunne forutsi hvordan næringslivet vil tilpasse seg planene. Det avhenger også av andre rammevilkår; først og fremst etterspørsel eller ulike typer varer og tjenester, men også bransjeendringer, bransjegliding, konseptutvikling, eierendringer, kjedenes rolle, godslogistikk, kundenes reisevaner, myndighetskrav m.m.

Pandemien har minnet oss på at betydelige endringer i rammevilkår kan komme raskt og uventet. Og selv for de endringene vi må forvente, kan det være vanskelig å forutse effekten; f.eks. netthandel, mer ombruk/ reparasjon, autonome kjøretøyer eller økt bruk av hjemmekontor. Dette tilsier at regulering av handel og service etter pbl bør være robust og fleksibel, og med en strategisk tilnærming. Samtidig har bransjen krav på mest mulig likebehandling og forutsigbarhet.

Her i kapittel 2 vil vi beskrive egenskaper ved handel og tjenesteyting med betydning for planlegging etter pbl. Dette inkluderer arealbruk, transport, miljøhensyn og stedsutvikling med byliv, trygghet og møte mellom mennesker. Handelsnæringens betydning for økonomi og sysselsetting er bl.a. grundig gjennomgått i [Meld. St. 9 \(2018-19\)](#), litt. A14.

Handels- og servicenæringen er like mangfoldig som resten av samfunnet. Generalisering er sjelden dekkende for hele næringen, det finnes nesten alltid unntak. Noen egenskaper, f.eks. omsetning, kan tallfestes, mens andre egenskaper, f.eks. betydning som møtested, er mindre kvantifiserbare. For sistnevnte kommer vi ikke utenom skjønnsmessige vurderinger, selv om slike vil variere fra person til person. Henvising til skriftlige kilder kan i



denne sammenhengen ikke nødvendigvis anses som validering av utsagn. Men udiskuterbare fakta alene vil heller ikke gi et fullstendig bilde. Vi har valgt å beskrive næringen med en kombinasjon av fakta, referanse av andres vurderinger og observasjoner/ vurderinger som står for vår regning.

Vi benytter relativt mange foto fra ulike typer handel og service i ulike deler av landet, slik at disse også kan tale for seg selv. Der ikke annet er angitt er bildene tatt av Rune Opheim i Civitas. Utvalg av bilder og måten de er tatt på kan aldri bli helt representativ. Formålet med bildene er å illustrere ulike *typer* steder og virksomhet, ikke å beskrive den enkelte virksomhet eller det enkelte sted som vises. Alle bilder er datert (årstall), og de er ikke nødvendigvis dekkende for dagens situasjon.

## 2.2 Sentrale begreper

Vi ser behov for å klargjøre en del begreper til bruk i rapporten her. Disse kan avvike fra begreper brukt i næringen, av planleggere og i forskning, som i sitt arbeid kan ha behov for andre definisjoner og inndelinger. Fagtermer innen areal- og transportplanlegging beskrives i kapittel 4. Med rapporten følger ordliste der begreper og forkortelser som vi bruker er forklart.

### 2.2.1 Besøksnæringen

I plansammenheng er de viktigste egenskapene ved varehandel og tjenesteyting *forretningslokaler som folk besøker*. Vi vil derfor adoptere det svenske begrepet *besøksnæringen*. Handel og tjenesteyting foregår i økende grad over internett, men i plansammenheng er slik virksomhet først og fremst interessant i egenskap av konkurrenter til besøksnæringen.

Vi ser hverken behov eller mulighet for å etablere noe skarpt skille mellom handel og tjenesteyting/ service; frisøren selger hårpleieprodukter, og data-butikken hjelper til med å installere PC-en. Men både for nett og fysisk butikk er det godslogistikken som er mest ulik mellom varehandel og tjenesteyting; kunden må også selv ta med varene fra butikk/ hentested – eller få bragt dem hjem. En annen forskjell er at varehandel (unntatt Vinmonopolet) stort sett drives av private, mens tjenesteyting i større grad skjer både i offentlig og privat regi, og noen ganger parallelt, f.eks. helsetjenester.

### 2.2.2 Besøksintensive virksomheter og steder

Besøksintensive virksomheter og steder besøkes av mange som ikke er ansatt der. I tillegg til besøksnæringene (handel og service) inngår bl.a. helse- og omsorgsinstitusjoner, offentlige kontorer, kulturinstitusjoner og scener, museer, overnattingssteder, gudshus, kino, bibliotek, idrettsanlegg og attraksjoner. Samlebegrepet «besøkssteder» beskriver virksomhet som har til hovedformål å ta imot besøkende. Det kan også være besøksintensive steder uten ansatte, f.eks. friluftsområder, parker og forsamlingslokaler.

I plansammenheng ser vi heller ikke behov for noe skarpt skille mellom besøksnæring og annen besøksintensiv virksomhet. Et kjennetegn på sistnevnte kan være at det ikke faller naturlig å kalle lokalet/stedet for butikk. Likevel har de mange av de samme egenskapene; Både en privateid spillehall og et offentlig institusjonsteater skaper transport, beslaglegger areal og kan bidra til å skape byliv. Ofte samvirker de, noe ganger kan de også konkurrere om besøkende. Myndighetene har som regel større mulighet til å planlegge og styre virksomhet i offentlig regi eller som mottar støtte fra det offentlige. Transportterminaler må også tas med i bildet – mange reiser via disse og det finnes gjerne mye besøksnæring her.

Når arbeidsreiser utgjør en stor del av reisene til/fra en virksomhet, kan den regnes som *ikke besøksintensiv*. Det samme gjelder undervisning der ansatte og elever/studenter foretar de fleste reisene til/fra institusjonen. Henting og levering gjør barnehager og småskole mer besøksintensiv. Mindre besøksintensiv virksomhet er ikke et sentralt tema i utredningen her.



**Figur 3: Besøksintensive virksomheter og steder** (2018). Byparken i Bergen med Festplassen (utenfor bildet). I bakgrunnen Bergen Off. Bibliotek og Ulriken (turmål med gondolbane). Til høyre Skansekaia i Ålesund, med bl.a. kystuteterminal og rettslokale.

### 2.2.3 Kjøpesentre, varehus/ storhandel og frittstående butikker

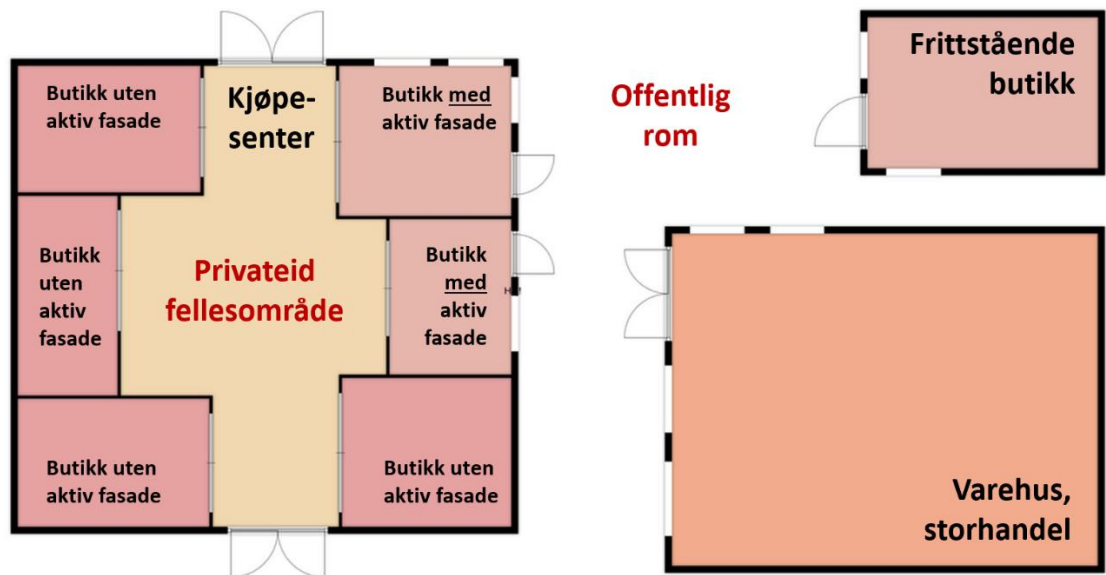
Vi vil benytte begrepet «butikk» om lokaler der det utøves besøksnæring, dvs. fysisk handel, tjenesteyting eller en kombinasjon av disse. Det innebærer at vi også vil kunne omtale frisørsalonger, treningssentre, restauranter m.m. som butikker. I Figur 4 skiller vi mellom kjøpesentre, frittstående butikker og storhandel/ varehus, basert på bygningsmessige egenskaper og hvordan driften er organisert.

**Kjøpesentre** er en samling av flere butikker i en bygning eller et bygningskompleks med felles senteradministrasjon<sup>1</sup>. Senteret vil som regel ha felles innganger, og flere leietakere innen butikkhandel. Senteret står for drift av felles arealer og bestemmer utforming, bruksregler og håndheving av disse.

<sup>1</sup> Basert på definisjon fra [Helsedirektoratet](#) i forbindelse med restriksjoner under koronapandemien. Formuleringen likner også den som ble benyttet i rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre.

**Varehus/ storhandel** er enkeltstående større butikker med mer enn ca. 1500 - 3000 m<sup>2</sup> handelsareal. De kan selge ulike typer varer eller være spesialisert innen én bransje. På samme måte som for kjøpesentre kan kafé-drift, opplevelsestilbud etc. være integrert.

**Frittstående butikker** har egen inngang mot offentlig rom, og er ikke tilknyttet et kjøpesenter. De kan ligge i separate bygg eller «vegg i vegg» med andre butikker. Butikker i et kjøpesenter kan også ha egen inngang mot gateplan, se eksempel i Figur 4



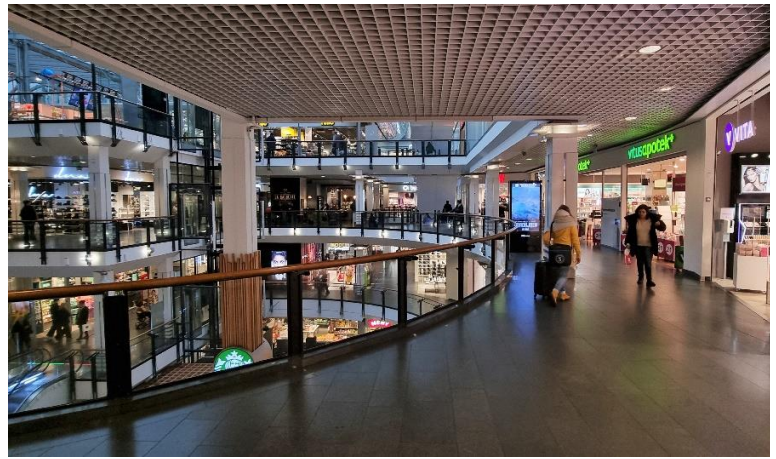
Figur 4: Hovedtyper fysisk handel og tjenesteyting, skjematisk framstilling

#### 2.2.4 Offentlige rom, privateide fellesområder

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven kan regulere utforming av- og i noen grad bruksregler for offentlige rom der alle har tilgang. Alle (som får avtale med gårdeier) kan i prinsippet kjøpe eller leie et frittstående butikk-lokale med inngang fra offentlig rom. For gårdeier vil det være noen plikter knyttet til eget fortau, f.eks. snørydding. Men hvis ikke annet er avtalt faller det meste av utgiftene til utvikling, drift og vedlikehold av de offentlige rommene på myndighetene. Virksomheter kan leie- eller få tillatelse til bruk av offentlige rom, f.eks. til uteservering eller torghandel.

I en butikk eller et kjøpesenter gjelder privatrettslige regler, også i kjøpesentrenes fellesarealer og evt. uteområder som hører til eiendommen. Senterledelsen bestemmer hvem som skal få tilbud om å være leietakere, betingelser for hver leietaker og hvor i senteret de får ha butikk. Ledelsen avgjør også utforming av- og bruksregler for fellesarealer. Innen rammene av de privatrettslige reglene kontrollerer eier også estetikk, åpningstider, vakt- hold, overvåking, adgangskontroll, bortvisning mm.





**Figur 5: Offentlig rom (Åndalsnes 2018), og fellesområde i kjøpesenter (Oslo City 2021).**

Bortsett fra tekniske krav i bygningsdelen (universell utforming, brannsik-kerhet m.m.) gir pbl beskjeden mulighet for å regulere utforming og bruk av areal i et bygg, heller ikke kjøpesentrenes fellesområder. Slike områder har likevel en viss interesse i plansammenheng, siden de kan konkurrere med tilsvarende funksjoner i offentlige rom. Sentrene kan også utgjøre viktige møteplasser for lokalbefolkningen, bl.a. for ungdom og pensjonister.

### 2.2.5 Aktive fasader

Begrepet aktiv fasade beskriver relasjonen mellom bygninger og offentlige rom. Aktive fasader bidrar til aktivitet eller andre kvaliteter i offentlige rom, men dette kan være vanskelig å definere presist ([litt. C16](#)). En opplagt kvalitet er at funksjonene på innsiden kan nås fra gateplan – at det finnes dører eller porter. Begrepet gjennomtrengelighet beskriver også at folk i byrommet kan se hva som skjer på innsiden. I Figur 4 foran har to av butikkene i kjøpesenteret aktive fasader, det samme har deler av varehuset. Frittstående butikker vil i alle fall måtte ha noe aktiv fasade, siden de må ha en dør. Men også en frittstående butikk kan ha mye inaktiv fasade, se Figur 6.



**Figur 6: Klart aktiv fasade (Tromsø 2015) og inaktiv fasade (Stokmarknes 2014)**

i tillegg til gjennomtrengelighet kan en skille mellom helt lukkede, enveis transparente og gjennomsiktige fasader. Det kan også knyttes ulike arkitektoniske egenskaper til fasadene, for eksempel om en fasade er inntrukket/overbygd eller utskutt. Oslo kommune har introdusert begrepet «kantsoner» og utviklet normer for hvordan denne sonen bør designes (litt. C16). Til sammen er disse egenskapene viktige for hvor attraktivt det er å oppholde seg eller gå forbi på utsiden.

Butikkene kan bidra til gode byrom, men nyter også godt av at byrommene er gode. Departementets idéhåndbok (litt. C35) påpeker at gode og velfungerende byrom fremmer mobiliteten for gående og syklende, det bli lettere og triveligere for folk å ferdes på stedet. Flere fotgjengere og syklistene gir liv i gatene og til stedet. Det gjør det tryggere å ferdes i byen og tettstedet, åpner opp for nye møter mellom mennesker «ansikt til ansikt» og gir bedre vilkår for et levende handels- og servicetilbud.

### 2.2.6 Tildekking av vinduer, dagslys

Tidligere hadde mange butikker påkostede vindusutstillinger. I tillegg var dagslys gjerne et nødvendig tilskudd til belysing i butikklokalene. Selv lokaler under bakkeplan ble gjerne tilført dagslys. Tilgang på dagslys påvirker da også arbeidsmiljøet til de butikkansatte.

De siste 20-30 årene har vi sett en økende tendens til at eksisterende vinduer dekkes til, og at nye butikker etableres med lite/ingen tilgang til dagslys. Dette gjelder særlig dagligvare, men også andre butikker, se eksempler i Figur 6 og Figur 7. Inne i kjøpesentre vil mange av butikkene som regel ikke ha dagslys. Fremdeles tegnes mange sentrumsbygg med butikkvinduer mot gateplan, men en del av disse forblendes gjerne når lokalene tas i bruk.



**Figur 7: Tildekking av vinduer, Voss 2022. Kjøpesentre med forblendete vinduer mot gateplan, Røros 2018. Glassfliser i fortau for dagslys til butikker under bakkeplan, Bergen 2021**

Krav til dagslys og utsyn for arbeidslokaler følger bl.a. av byggteknisk forskrift (TEK) [kap. V](#) og arbeidsplassforskriften [§ 2-10](#). Hovedregelen er at alle arbeidsplasser skal ha dagslys og utsyn. Unntaksbestemmelser har imidlertid blitt tolket slik at det er tilstrekkelig at butikkansatte har pauserom med



dagslys. I en kartlegging fra 2020 (litt. C28) kom det fram at kravene til dagslys i TEK ble behandlet ulikt i ulike byggeprosjekter, inkludert butikker.

### 2.2.7 Introvert og ekstrovert organisering av handel

Aktører innen handel kan se seg tjent med å lede kunder inn mot butikker og spisesteder der de selv har økonomiske interesser. Et kjøpesenter vil kanskje ikke at kundene «lekker» til andre butikker i området, men kan ønske at de blir i senteret lengst mulig. Dette kan lede til en fysisk organisering *uten* aktive fasader selv om det er mulig, og med relativt få innganger strategisk plassert i forhold til strømmer av kunder, se Figur 8. Butikkene i et senter, eller vareslag i et varehus organiseres vanligvis også med tanke på optimalisering av folkestrømmer, for eksempel slik at kundene blir eksponert for flest mulig butikker/ varer. Resultatet kan bli at folk ledes bort fra offentlige rom og inn i privateide fellesområder, også når været tilsier behagelig uteopphold.



Figur 8: Tilsynelatende introvert organisering av handel. Brønnøysund sentrum 2015

Introvert organisering kan lede til konkurransevridning til ulempe for butikker «på utsiden», særlig i sentrumsområder. Det må kunne antas at jo større et varehus eller kjøpesenter er, dess større er gevinsten ved introvert organisering. Det samme gjelder aktører som er dominerende på et sted, f.eks. et lokalt kjøpesenter eller driver av en turistdestinasjon. Sentre med få butikker og mindre varehus kan være mer tjent med at kundene strømmer mellom dem, komplementerende besøksnæring og offentlige rom. Da vil en mer ekstrovert organisering være formålstjenlig.

### 2.2.8 Rigide og fleksible handelskonsepter

Særlig for butikkjedene er det viktig at deres konsepter er lette å kjenne igjen. Markedsføring bygger narrativ og følelser rundt konseptet. Når vi i plansammenheng kan snakke om «rigide» og «fleksible» konsepter, beskriver det evne og vilje til å tilpasse seg at lokaler med ulik størrelse, arkitektur, bygningsmiljøer m.m. Små butikker må gjerne tilpasse seg de lokalene de har råd til, men også store kjeder kan vise god tilpasningsevne.

Rigide konsepter synes å være mest utbredt blant de større butikkjedene, og kan bl.a. innebære krav til butikkstørrelser, fasader, skilting/uniformering, tildekking av vinduer, eierskap m.m. Tydelig definerte konsepter kan være enkle å «rulle ut», en trenger f.eks. kanskje ikke bruke tid og penger på arkitekttenester og individuell tilpassing. Resultatet kan bli at eksisterende lokaler eller lokaler med arkitektoniske krav til fasader m.m. ikke anses aktuelle, og noen ganger at en kjede kun vil etablere seg i separate bygg.

### 2.2.9 Plasskrevende handel

Den første nasjonale kjøpesenterstoppen fra 1999 ([litt. A11](#)) forbød etablering av nye kjøpesentre større enn 3000 m<sup>2</sup>, eller utvidelser slik at samlet bruksareal overskred dette. En så behov for å unnta handel med plasskrevende varer som biler, landbruksmaskiner og trelast, samt hagesentre. Men møbler og hvitevarer ble definert som detaljhandel ([litt. C14](#)). Seinere er ulike definisjoner av plasskrevende varer også benyttet som grunnlag for å tillate mer bilbasert handel, også i fylkesplaner og kommunale planer.

Etter få år så en utfordringer knyttet til at butikker sjelden *kun* har plasskrevende varer i hyllene. I evalueringen fra 2006 ([litt. C14](#)) uttrykkes det slik: *Ulike typer varehus tilbyr etter hvert et bredere varespekter. På denne måten flyttes stadig flere typer detaljvarehandel fra sentrumsområdene og ut i eksternt beliggende varehus som forhandler plasskrevende varer. Som en informant uttrykte det; «nå kan man til og med kjøpe radio på Plantasjen».*



Figur 9: Plasskrevende varer? Åsane 2019, Namsos sentrum 2019

Storhandelskonsepter («big boxes») med relativt stort butikkareal, store varevolum, bredt utvalg og lave priser overtar stadig mer av markedet til de mer spesialiserte butikkene i bysentrum og på kjøpesentre. Storhandelen bidrar til og utnytter bransjeglidningen. Ofte har de hatt mulighet for rimelig etablering i handelsområder ment for plasskrevende varer. Her har de kunnet tilby varegrupper i direkte konkurranse med og under bedre rammebetingelser enn annen detaljhandel. I områder avsatt til engroshandel kan det etter hvert komme detaljhandel parallelt, for eksempel når trelastlager også blir byggevarebutikk.

I tillegg til at det er krevende å definere hvilke varer som er plasskrevende, tilbyr pbl få/svake muligheter til å håndheve segmentering på varegrupper etter at en butikk er tatt i bruk. Kommunenes planavdelinger er som regel ikke dimensjonert for å gjennomføre og følge opp slike tilsyn. Begrepet «hyllepoliti», der byplanleggere sjekker hva som finnes i butikkhyllene, illustrerer en utfordrende tilsynssituasjon. Det kan også stilles spørsmål ved om kunden faktisk trenger tilgang til «lageret» der varene står, mye er uansett bestillingsvarer og/eller blir levert på adressen til bedrifter og privatkunder.



Figur 10: Byliv. Røros 2019, Tromsø 2016.

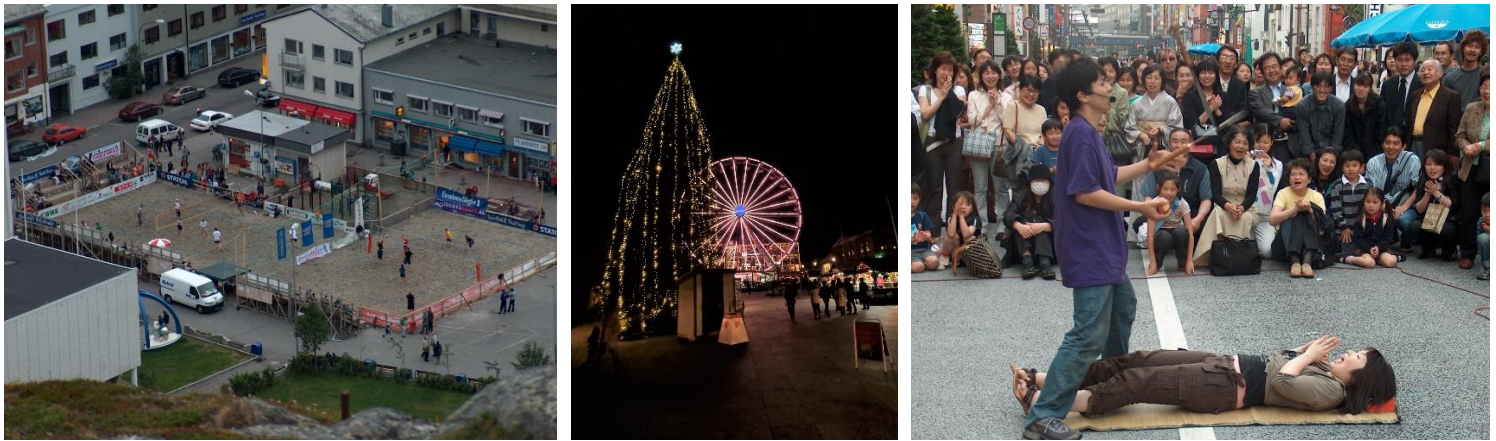
### 2.2.10 Byliv

Oslo kommune ([litt. A11](#)) definerer byliv som summen av menneskelig aktivitet – alt fra hverdagslivets nødvendighet til forretningsvirksomhet, kulturopplevelser og møter mellom mennesker. Å fremme byliv innebærer da å fremme byen som en arena for menneskelig aktivitet og opplevelser. I noen tilfeller (se [litt. C17](#)) blir byliv definert som utendørsaktiviteter, og dermed først og fremst knyttet til de offentlige rommene. Uansett må bylivet fremmes i samspill mellom offentlige myndigheter, virksomheter og beboere. [Urbanitet](#), byforming og arkitektur er også viktige premisser for byliv.

Aktive fasader uten tildekkede vinduer og ekstrovert organisering av handel må kunne antas å fremme byliv. Da blir det mer attraktivt å oppholde seg og bevege seg i offentlige rom.

Byliv knyttes også til mer tidsavgrensede arrangementer, som både gir omsetning for sentrumsbutikkene og grunnlag for ekstra handel m.m. i gatene. Dette kan blant annet være (jule)markeder, kulturfestivaler, idrettsarrangementer, gatefester, bilfri dag og ulike typer markeringer. Aktører innen handelen er ofte med som arrangører og/eller sponsorer. Selv om det her er snakk om «kortvarig byliv» kan dette gi grunnlag for lokal handel også resten av året, og generelt heve sentrum sin status. Mange norske steder assosieres med sine mest kjente arrangementer, for eksempel Molde-jazz, Arendalsuka og Rørosmatnan. I plansammenheng kan slike arrangementer kreve fysisk tilrettelegging og mulighet for fleksibel gatebruk.





Figur 11: Arrangementer i sentrum skaper kortvarig byliv. Hammerfest 2004, Trondheim 2021, Tokyo 2005

## 2.3 Bransjeinndeling og bransjeglidning

Tradisjonelt har en gjerne delt handel og tjenesteyting inn i ulike *bransjer*. SSB bruker [næringskode](#) basert på den europeiske [NACE-standarden](#) til statistiske formål. NACE-koder brukes også noe i plansammenheng. Men pbl gir uansett ikke hjemmel for bransjeregulering, og bruken av kodene er uansett stadig mindre presis grunnet bransjeglidning, se nedenfor.

I byplansammenheng mener vi det i dag kan være tilstrekkelig å skille mellom dagligvarer og all annen varehandel og tjenesteyting. For varehandel vil vi også benytte de svenske begrepet *sjeldenvarer* (sällanvaror) om alt som ikke er dagligvarer. Men det er heller ikke noe skarpt skille mellom dagligvarer, sjeldenvarer og tjenesteyting. Regulatorisk vil et slikt skille uansett være krevende å håndheve. Dagligvarebutikkene kan ta inn partier av varer de fleste handler sjelden, f.eks. leker og kjøkkenutstyr, mens snacks og sjokolade finnes i langt flere butikker enn dagligvare.

### 2.3.1 Dagligvarer

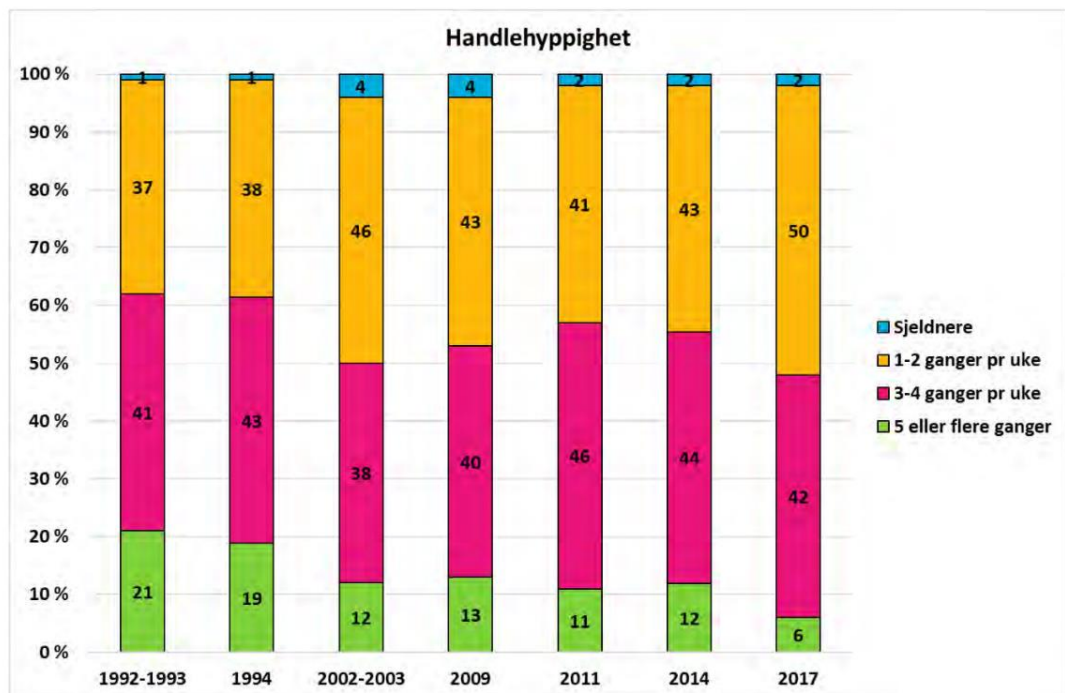
Dagligvarer er ting vi handler ofte. Vi har ikke funnet noen klar og omforent definisjon, men [Handelsloven](#) av 1980 (opphevet 2000) definerte dagligvarer som «matvare og andre nærings- og nytelsesmidler, dyremat, vaske- og rengjøringsmidler, toalettartikler, husholdningsvarer av papir og plast, bone-, rense- og pussemidler».

Ca. 40 % av det vi kjøper i Norge kommer fra dagligvarebutikker. Det er tre store aktører; NorgesGruppen, Coop og Rema 1000. Bunnpris og frittstående butikker kjøper mesteparten av varene sine fra NorgesGruppens grossist ASKO. NorgesGruppen er den største av aktørene, med en markedsandel på 44 % i 2021 ([litt. C20](#)). Selv om dagligvare forbindes mest med disse kjedene, finner vi også de samme varene andre steder: Konsepter som [Normal](#) og [Europris](#) selger blant annet dagligvarer. Kiosker og bensinstasjoner (servicehandel) har også en del av dagligvarehandelen



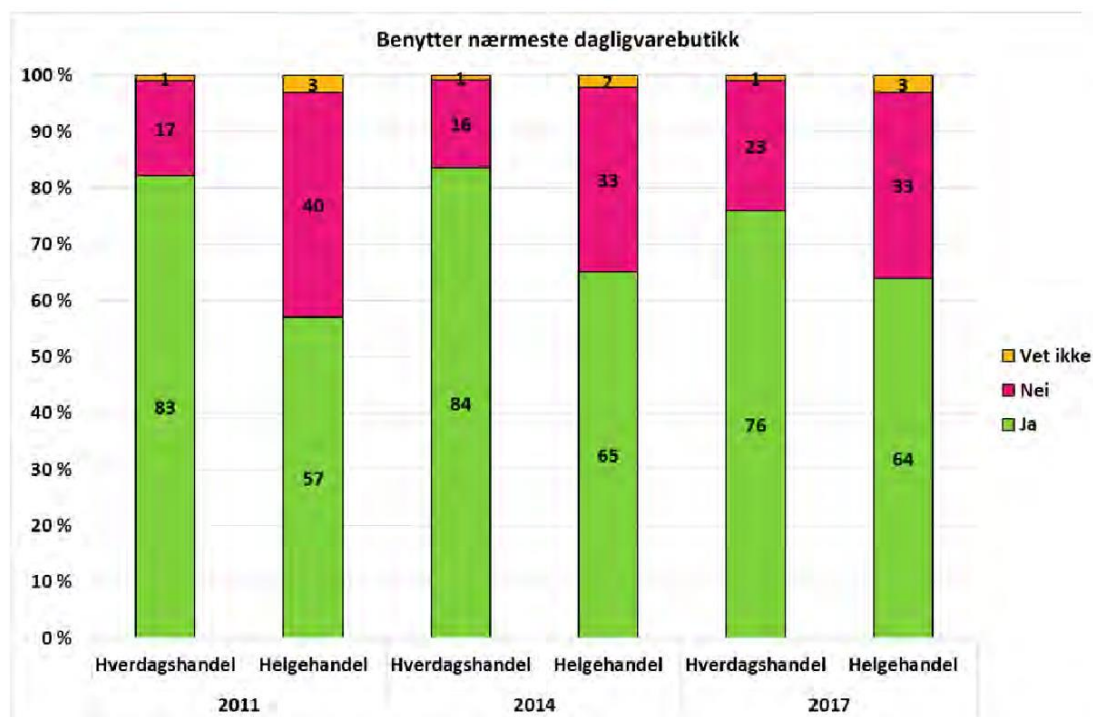
Figur 12: Dagligvarehandel. Tromsø, Kvaløya 2017 og 2013

Norge har relativt mange dagligvarebutikker; 7,5 pr. 10.000 innbyggere mot Sveriges 5,7, og de norske butikkene er i gjennomsnitt bare halvparten så store som de svenske. Norske husstander er i gjennomsnitt innom matbutikken mer enn tre ganger pr. uke, mens svenskene handler ukentlig. Opp mot 70 % av omsetningen skjer i lavprisbutikker som Rema, Kiwi og Prix. Supermarkeder som Spar, Meny og Mega samt de store «hypermarkedene» står for 25 %. Bare 5 % av omsetningen skjer i nærbutikker (litt. [C20](#) og [C34](#)).



Figur 13: Hvor ofte folk handler dagligvarer. Prosentfordelt etter år (kilde: [litt. C25](#)).

Som det går fram av Figur 13 handler også nordmenn litt sjeldnere enn før. Men fremdeles handler de fleste i sin nærmeste dagligvarebutikk, se Figur 14. Vi har så langt begrenset kunnskap om hvordan handlevanene har utviklet seg gjennom pandemien, og hvordan de vil stabilisere seg i etterkant. Siden 2020 har det vært en stor prosentvis økning i netthandel av dagligvarer, inkludert middagsabonnement, matkasser etc., men fremdeles utgjør dette en beskjeden del av totalvolumet.



Figur 14: Andel som oppgir at de handler i nærmeste dagligvarebutikk (Kilde: [litt. C25](#)).

Ordinære postkontorer finnes nå bare i Oslo og Longyearbyen, for øvrig ivaretas slike tjenester i form av «Post i butikk», stort sett hos dagligvarebutikker. Etter liberalisering i 2015 har myndighetene begrenset styring av disse tjenestene, og innen pakkelevering finnes flere konkurrerende aktører, gjerne med hver sine utleveringssteder. Butikker og butikkjeder konkurrerer om kontrakter på post i butikk og pakkeutlevering.

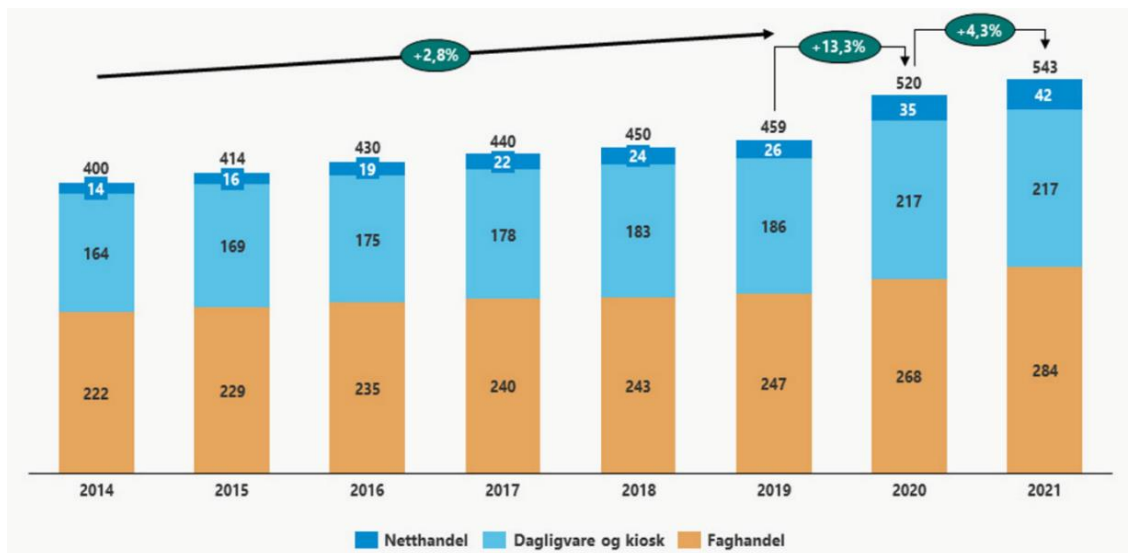
Daglig handel og gjøremål vil som regel skje der folk bor eller er underveis mellom andre gjøremål. Slik handel har best forutsetninger der befolkningstettheten er høy. Et svakt tilbud gir lekkasje av kjøpekraft ut av området. Mange mindre lokalsentra, både mindre steder og bydelsentra i storbyene, har gjennom pandemien styrket seg på daglig handel og gjøremål, blant annet grunnet økt bruk av hjemmekontor. Dagligvarehandelen har konkurranseflate mot spisesteder, noe som ble tydelig under pandemien.

### 2.3.2 Sjeldnvarer

Cirka 60 prosent av det vi handler kan defineres som sjeldnvarer. Fordeling mellom netthandel, dagligvare/kiosk og faghandel er vist i Figur 15.

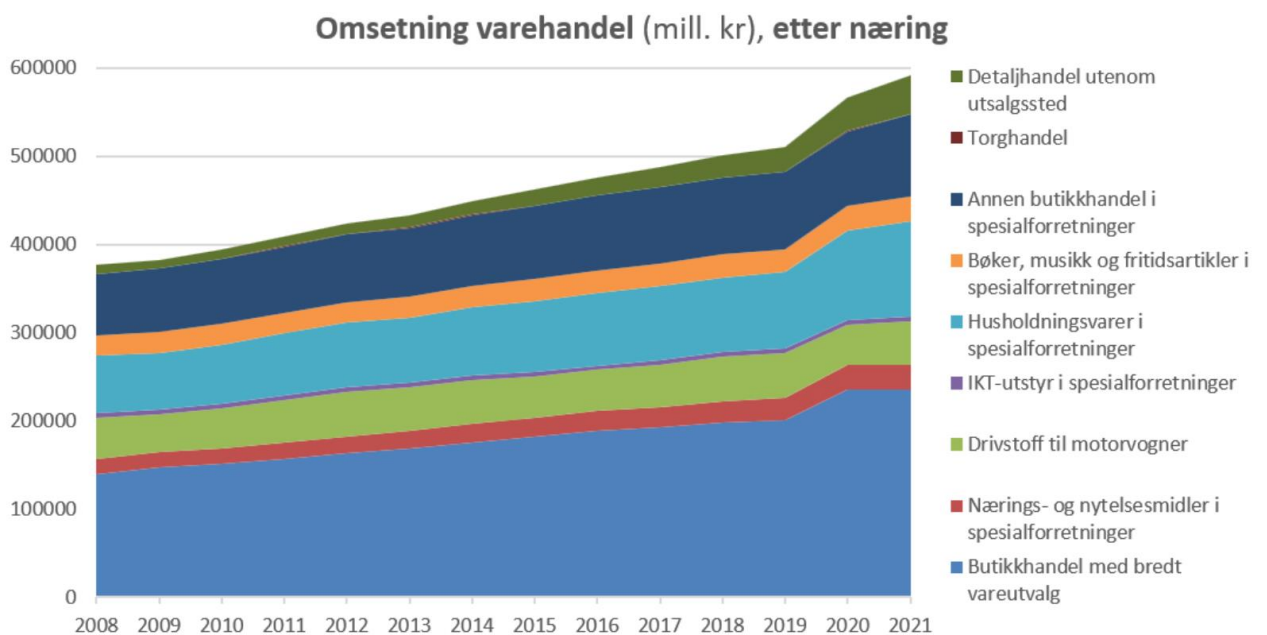
Tidligere ble sjeldnvarer i større grad handlet i spesialbutikker, og begrepet *faghandel* må antas å komme herfra. Utviklingen går i retning butikker med bredere utvalg av ulike typer sjeldnvarer, gjerne i kombinasjon med noen typer dagligvarer.





**Figur 15: Fordeling av omsetning (mrd. kr.) mellom netthandel, dagligvare/kiosk og faghandel (sjeldnvarer).** Kilde NHO, [litt. C20](#), basert på data fra SSB.

Omsetningen i butikker med bredt vareutvalg (inkl. dagligvarer) vokser mest, se Figur 16. Under pandemien har det vært stor vekst i flere av segmentene, men denne veksten flater nå ut.



**Figur 16: Utvikling i varehandel 2008-21.** Datakilde: [SSB statistikkbanken](#) (utvalgte data)

Omsetningstallene gir imidlertid ikke et fullstendig bilde av hvor ofte folk reiser til andre butikker enn dagligvare. Innkjøp av dagligvarer kombineres gjerne med sjeldnvarer og tjenestekjøp, for eksempel i et kjøpesenter. Til forskjell fra dagligvare er kunder ofte innom faghandel uten å kjøpe noe. Mens det i hovedsak er privatpersoner som kjøper dagligvarer i butikk, kjøper også mange mindre bedrifter sjeldnvarer over disk. [Engroshandel](#) kommer i tillegg, og er ikke alltid del av besøksnæringene.

Selv om handelen samlet sett vokser, ser flere bransjer nedgang i omsetning og svekket lønnsomhet. Mote og livsstils-bransjene er særlig utfordret av netthandel, forbruksmønstre og økt fokus på bærekraft. Tradisjonell faghandel er ofte sårbar på grunn av lite endringsvilje og innovasjon. Faghandelen blir også utfordret av netthandel, endrede forbruksmønstre og bransjeglidning der store butikker med effektive leveranser har kunnet ta inn nye varegrupper i konkurranse med mindre og spesialiserte butikker. Mange enkeltbransjer vil endres kraftig i årene fremover. Noen vil smelte sammen med andre bransjer, andre vil bli nettbaserte bransjer og noen vil satse på større butikker. Mer om storhandel og plasskrevende handel i kapittel 2.2.3, 2.2.9 og 2.5.2.

Folk i bransjen anslår at så mye som hver femte, fysiske butikk (sjeldenvarer) kan bli borte innen ti år. Med færre butikker må eiere av lokaler strekke seg mer for å tiltrekke seg leietakere. Uten de riktige leietakerne, kommer ikke kunder, og man klarer heller ikke overbevise nye leietakere om å etablere seg. Samtidig vil det fortsatt kunne være etableringsvilje i noen områder, f.eks. der befolkningsveksten er høy.

## 2.4 Besøksnæring i bysentra

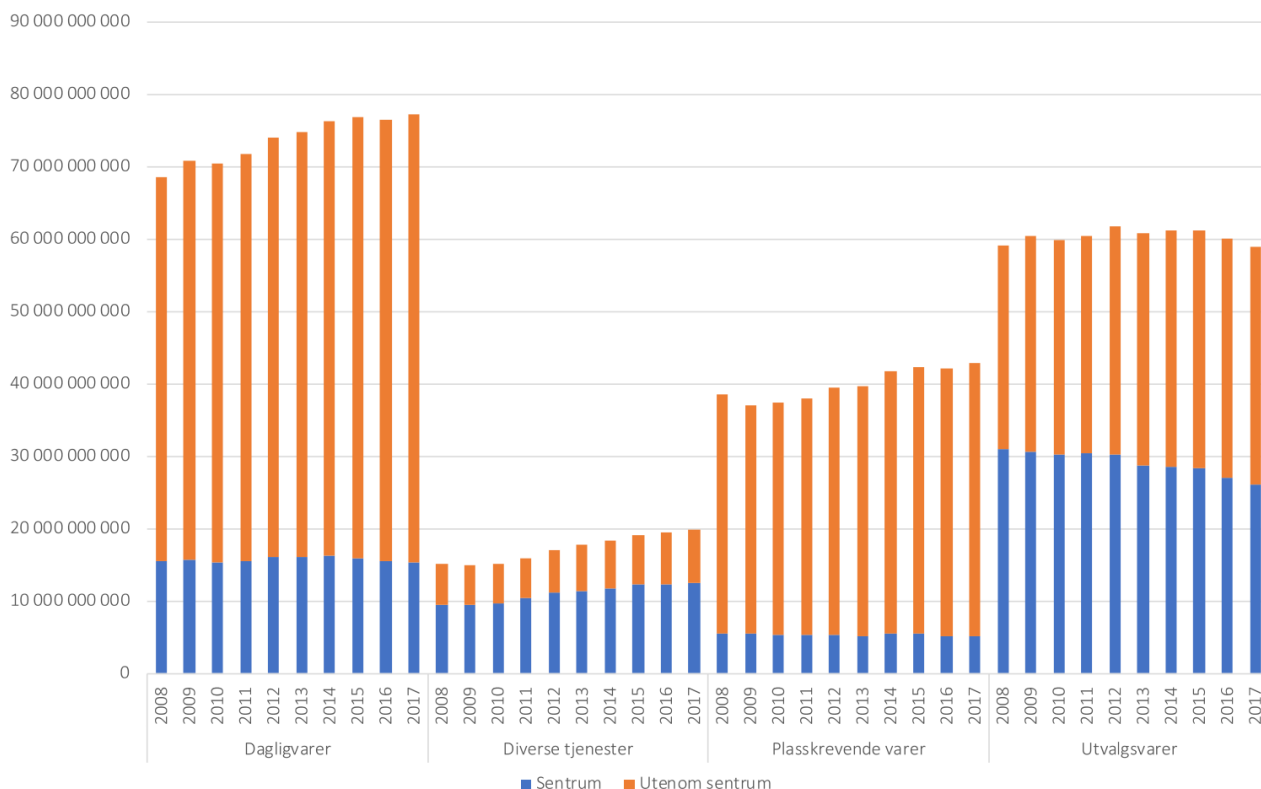
Dagens bysentra er blant annet resultat av handel og tjenesteyting gjennom århundrer. Besøksnæringen samvirker med arbeidsplasser, og med sentrum som politisk, kulturelt og sosialt samlingssted. I Meld. St. 9 (2018-19 ([litt. A14](#))) anga forrige regjering at de ville

- være en pådriver for planlegging og utvikling av attraktive byregioner, byer og bysentra, med gode rammebetingelser for handelsnæringen
- styrke arbeidet med veiledning og kunnskapsformidling om by- og sentrumsutvikling, herunder de planmessige konsekvensene av endringene innenfor handelsnæringen
- støtte opp om kommuner, næringsaktører og innbyggere som gjennom forpliktende samarbeid ønsker å gå foran i sentrumsutviklingen, herunder styrke sentrum som en attraktiv etableringsarena for handel.

### 2.4.1 Markedsandeler og utviklingstrekk

På oppdrag fra KDD har Vista analyse sammenliknet omsetningsutvikling i 2008-17 for 36 norske bysentra med resten av kommunen ([litt. C29](#)). Resultatene er oppsummert i Figur 17, summen av plasskrevende varer og utvalgsvarer er det vi har valgt å kalle sjeldenvarer. Vista fant at omsetning i varehandel i bysentrum faller. Tjenester øker, særlig der det finnes attraktive byrom, sjøfront, høy bygningsmessig kvalitet og høy andel turister og/eller studenter. Det ser ut til at byer som har arbeidet målrettet mot å øke sentrums attraktivitet har lyktes. Kjennetegn for byer med svak omsetningsutvikling er lite kundeomland og lite transformasjon av tidligere industriområder etc. De beskriver at det over tid har vært overetablering innen

varehandel, og at det her vil bli vinnere og tapere. I en travel hverdag ser de grunn til å forvente at stadig færre vil oppsøke sentrum hvis de ikke bor eller arbeider der.



**Figur 17: Omsetning av varer og tjenesteyting i og utenfor sentrumssonen 2008-17.** Kroneverdi summert for 32 kommuner, prisjustert 2017. Kilde: Data fra SSB, bearbejdet av Vista Analyse for KDD, ([litt. C29](#))

Vista stiller spørsmål om «det er handel som skal redde byene», når folk handler mindre og søker flere opplevelser. Et mulig motspørsmål kan være om omsetningstall er en god indikator for at byene «er reddet». Er kanskje byhandelen først og fremst et virkemiddel for å skape byliv? I kapittel 3 vil vi gå nærmere inn på mål knyttet til handelslokalisering. Deretter vi ta opp strategier som blant annet kan gi grunnlag for sentrumshandel.

#### 2.4.2 Småhandel i sentrum

Betydelig handel og tjenesteyting skjer i små og/eller rimelige sentrumslokaler. Det kan være spesialforretninger som skomaker og hobbyartikler, eller virksomhet i liten skala, f.eks. frisør og optiker. Hver butikk opptar gjerne lite fasadeareal, og har gjerne aktiv fasade. Dette kan berike opplevelsen for passere, og mange opplever det som hyggelig i gater med mye slik handel, særlig der litt av virksomheten trekkes ut på fortuet.

Virksomhet i liten skala kan være mindre interessant kommersielt sett, det skaffer gjerne bare arbeid til innehaver og noen få på deltid. Noe virksomhet kan også være frivillig/ hobbybasert, f.eks. brukthandel. Siden mange slike virksomheter ikke er medlem av NHO/ VIRKE vil de heller ikke ha de samme talerørene som andre deler av handel og service.



Figur 18: Mindre butikker i sentrum. Bergen 2015, Trondheim 2018

Et paradoks ved småhandel og små spisesteder er at hvis de går godt, kan de «vokse ut av» sitt opprinnelige konsept, og bli mer lik annen handel. Kjøpesentre kan også ønske å tiltrekke seg nisjebutikker med gunstige husleier fordi slike butikker løfter handleopplevelsen. Ved [gentrifisering](#) vil husleiene som regel øke, og småhandelen kan fortrennes.

Det finnes en rekke eksempler på at en i nybygg og rehabilitering har inkludert mindre lokaler tiltenkt småhandel og nisjebutikker. Men graden av vellykkethet synes varierende, blant annet fordi mye slik handel og service ikke nødvendigvis er varig/forutsigbar, og betalingsevnen gjerne liten.

### 2.4.3 Handlegater, CBD

I de travleste delene av sentrum finner vi gjerne større butikker, og som regel med større butikkjeder på plass. Også disse skaper liv i sentrum og gjør tilliggende offentlige rom attraktive. Tradisjonelt har begrepet Central Business District (CBD) blitt benyttet om de delene av sentrum med størst omsetning, høyest leiepriser og mange kontorarbeidsplasser. Småhandel og nisjebutikker finner gjerne sin plass like utenfor CBD. I dag er det bare i de største byene det gir mening å snakke om hele strøk med CBD-egenskaper, det blir gjerne mer riktig å snakke om handlegater, f.eks. gågater. Handelsområder kan være overlappende med viktige restaurant- og utelivsstrøk, men ikke alltid. En sentral handlegate kan være en viktig del av byens identitet.



Figur 19: Sentrale, identitetsbærende handlegater. Markens i Kristiansand 2020, Nordre i Trondheim 2020



#### 2.4.4 Kjøpesentre og varehus i sentrum

Kjøpesentre og varehus inngår ofte i tettbebyggelsen i sentrumsområder. Store varehus ble vanlig i mange bysentra før andre verdenskrig, men de fleste slike er nå konvertert til kjøpesentre. Varehusene hadde som regel ulike avdelinger og fellesområder som kaféer, så i byplansammenheng er ikke skillet mellom varehus og kjøpesenter nødvendigvis av stor betydning.

Etter kjøpesenterstoppen i 1999 er stadig flere kjøpesentre etablert i bysentrum. Det er stor skilnad mellom hvor mye aktive fasader ulike kjøpesentra og varehus i sentrum har. De mest introverte (se kap. 2.2.7) har i praksis inntet samspill med offentlige rom, men prioriterer sine privateide fellesområder. I de mer ekstroverte har butikkene på bakkeplan både inngang mot offentlige rom og private fellesarealer.



Figur 20: Varehus i/ved sentrum, Arendal og Hamar, 2019

I sentrum vil kjøpesentre ha mindre fleksibilitet enn de frittliggende. Vareutvalget er ofte orientert mot mote og livsstil, der bransjen forventer at det på sikt vil bli færre butikker.

#### 2.4.5 Torghandel, mathaller

Kun noen tiår tilbake ble et betydelig volum av fisk og jordbruksvarer omsatt på torg eller ved salg direkte fra fiskebåter. Utendørs gir slik virksomhet store bidrag til byliv og attraktivitet. Ordet torg er for de fleste positivt ladd, og benyttes gjerne også for å promotere handelskonsepter som ikke ligner tradisjonell torghandel. Enkelte dagligvareforretninger praktiserer fremdeles også torglignende frambud på gaten, særlig av frukt og grønt.

Mathaller har flere steder overtatt for noe av torghandelen. Grensesnitt mot kundene er da gjerne flyttet bort fra offentlige rom og inn i privateide fellesområder, slik at mathallene teknisk sett blir å regne som kjøpesentre.

Mange torg er overtatt av handel rettet mot turister, blant annet med suvenirer og «fingermat». Matservering synes også å overta mye av plassen til torglignende handel i nyere mathaller. Ellers benyttes de gamle torgene gjerne av ambulerende selgere av småvarer, og av matvogner, først og fremst i sommerhalvåret. Markedsdager og ulike arrangementer kan gi et stort, men tidsavgrenset volum av torglignende handel, se også kap. 2.2.10.





Figur 21: Mathaller, ofte med vekt på turisme og matservering, har overtatt for tradisjonell torghandel, Bergen 2013. Enkelte dagligvarebutikker opprettholder torglignende frembud av varer ut mot offentlige rom, Oslo (Torggata) 2017

## 2.5 Andre typer besøksnæring

### 2.5.1 Bydelssentre

Etter andre verdenskrig skjøt boligbyggingen utenfor de tradisjonelle bysentraene fart. Sammen med de nye bydelene ble det planlagt bydelssentra, som regel med god kollektivdekning, og gangavstand til et stort antall boliger. Hovedformålet var å betjene lokalbefolkningen. Mange eksempler på planlagte bydelssentra finnes ved de østlige T-banestasjonene i Oslo, mens det ved de vestlige banene finnes flere sentra som har utviklet mer «organisk», som små «stasjonsbyer». Ofte er også offentlige funksjoner lagt til slike sentra. De tidligste bydelssentrene hadde gjerne utendørs fellesarealer, men mange slike er nå bygd inn.



Figur 22: Et av landets eldste bydelssentre, og et av de nyeste, Bergen (Sletten) 2019, Fornebu 2022

### 2.5.2 Frittliggende kjøpesentre og storhandel

Frittliggende kjøpesentre kan som regel tilby god tilgjengelighet og lave kostnader. Med relativt ukomplisert bygningsmasse har de gjerne stor fleksibilitet og tilpasningsevne. Som for kjøpesentra i bysentrum er de store kjedene viktigste leietakere. Sentrene velger selv om de vil slippe til frittstående butikker og nisjebutikker, og om de vil ha flere konkurrerende kredder i samme senter.



**Figur 23: Kjøpesenter og storhandel, Tromsø (Langnes) 2018.** Bussterminal t.h. gir deler av senteret god kollektivdekning, mens storhandel t.v. i praksis er bilbasert.

Sett fra et byplan-perspektiv er det ikke nødvendigvis noen stor forskjell mellom kjøpesentra og storhandelskonsepter, antallet personreiser dit er den viktigste variabelen. Mer om bilbasert handel i kap. 2.9.2. Til forskjell fra bydelssentrene er de fleste store bilbaserte handelsetableringene *ikke* resultat av offentlig planlegging. Initiativer har gjerne kommet fra aktører innen handel og/eller eiendom. Noen steder har en startet med bygg for andre typer næring eller plasskrevende handel. På steder med høy biltilgjengelighet ser vi gjerne en «bruksglidning» fra andre typer næring til detaljhandel der arealplanene gir rom for det, dispensasjoner gis eller ulovligheter ikke blir fulgt opp.

Eksterne kjøpesentre ser også nedgang i varehandelens omsetning, og mer innsats rettes mot tjenester og opplevelser. Kommuner med definert sentrumssone, der bl.a. kjøpesentre kan etableres utenfor den faktiske bykjernen, kommer bedre ut omsetningsmessig ([litt. C29](#)).

### 2.5.3 Kiosker og bensinstasjoner

Kiosker har vært en viktig del av bybildet siden tidlig 1900-tall, og bensinstasjoner, som også solgte kioskvare, kom for fullt etter 1960. Disse fikk ha lengre åpningstider, og ga viktige bidrag til byliv mange steder. I bygdene har mange bensinstasjoner vært samlingssteder for ungdom. Men typiske kioskvare som tobakk og trykte aviser/ blader er på veg ut, det samme gjelder fossilt drivstoff. Av hensyn til arbeidsmiljø har mange i tillegg gått bort fra kiosker og gatekjøkken med salgsluker mot åpen gate.

Konsepter med mer vekt på mat, gjerne også hurtiglading, overtar i noen grad. Men i sum må en forvente mindre byliv og betydelige frigjorte arealer. Utenfor sentrum kan gamle bensinstasjoner være attraktiv lokalisering for andre typer handel, ofte uten reguleringsmessige hindre.





Figur 24: Bensinstasjon i sentrum, Gol 2017. Kiosk med salgsluke mot åpen gate, Bergen (Rundetårn) 2018.

#### 2.5.4 Handel knyttet til reiseliv

Turistrettet, og da gjerne sesongbasert handel har stor betydning i mange bysentre og på mindre steder. En mest mulig jevn strøm av tilreisende, og lengst mulig sesong, gir best grunnlag for handel og tjenesteyting.

Ved krusanløp skal mange gjester betjenes på kort tid, og ofte vil rederiene uansett gjerne at krusgjestene heller handler om bord. Høysesongen er kort og gir lite grunnlag for helårs arbeidsplasser. Attraksjoner, transport m.m. kan imidlertid gi betydelig verdiskaping i andre næringer enn i handelen.

Et typisk turiststed er definert som mindre steder hvor salget i perioder i hovedsak skjer til turister, og hvor butikkene er avhengig av turistsesongen. Etter søknad fra kommunen kan Statsforvalteren med hjemmel i [åpningstid-sloven §3](#) her gi dispensasjon fra hovedregelen om at butikker skal holde stengt på søndager og helligdager.

Ved større flyplasser skjer betydelig handel, og dette utgjør blant annet viktig inntektsgrunnlag for statlige Avinor. Størst volum og inntjening er knyttet til avgiftsfri handel (Tax-free) ved internasjonale avganger og ankomster. Tax-free utgjør også en viktig del av grunnlaget for utenlandsfergene.



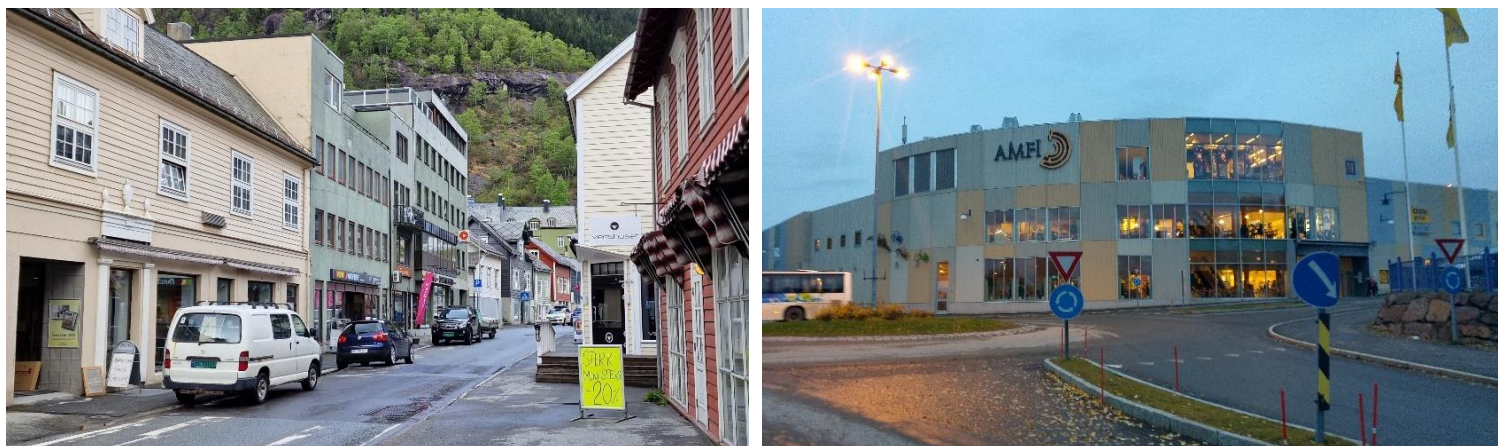
Figur 25: Handel knyttet til reiseliv, Flesland 2017, Flåm 2016



### 2.5.5 Småbyer og bygdesentra

På oppdrag for KDD har NIBR i 2021 ([litt. C30](#)) foretatt en grundig gjennomgang av roller og funksjoner i mindre byer og regionsentre. Vurderingene inkluderer «senterhierarki», der sentra med ulike funksjoner og beliggenhet tiltenkes ulike funksjoner – også innen handel og tjenesteyting. Rapporten beskriver bl.a. «geografisk skjerming»; når lang reiseavstand til større sentra gir grunnlag for mer omfattende handel- og tjenesteyting. Omfang av reiseliv og hytter påvirker også handelsvolumet.

I en del tettsteder er mye av handelen samlet i ett kjøpesenter. Handelen selv vil gjerne mene at senterorganisering gir grunnlag for flere butikker og større utvalg. Statistikk viser også at byer med store kjøpesentre i sentrum har opprettholdt varehandel i større grad enn de uten slike ([litt. C29](#)).



Figur 26: Sentrumshandel på gateplan, Odda 2022. Det meste av handel samlet i ett sentralt kjøpesenter, Finnsnes 2015

Men samtidig kan introverte, dominerende sentre tappe tettstedene for byliv. Det ser ut til å være en klar sammenheng mellom kjøpesentrenes størrelse/ styrke og gjenværende, ekstrovert handel på gateplan. For handel i sentrumsgatene er det ikke nødvendigvis en ulempe at kjøpesentre er lokalisert utenfor sentrum eller i nabobygda. Da vil sentrum fremstå som en alternativ destinasjon. Motsatt kan et ekstrovert kjøpesenter i sentrum også trekke kunder til de andre butikkene.



Figur 27: Handel med sjeldenvarer i mindre bygdesentra. Kviteseid 2022, Valldal 2019.

På de minste stedene med grunnlag for separat handel med sjeldenvarer (faghandel) og tjenesteyting er butikker på gateplan eller samlokalisering med dagligvare de vanligste løsningene. Dette vil som regel være butikker med sterk lokal tilknytning. Er det flere jevnbyrdige kommunesentre i en rural region, ser en noen ganger at det mest sentrale kommunesenteret får et kjøpesenter, men at noe handel blir igjen i de øvrige.

### 2.5.6 Enkeltstående butikker

Både i og utenfor bykommunene finnes butikker som ligger helt for seg selv. De fleste slike er dagligvarebutikker, se kap. 2.3.1. Men det kan også være handel med sjeldenvarer, f.eks. i gamle driftsbygninger på gårdsbruk, eller fabrikkutsalg i tilknytning til industri. Kommunene er som regel restriktive når det gjelder å tillate slik handel, unntaket er dagligvare der en tillater butikker under en angitt størrelse, f.eks. 800 m<sup>2</sup> handelsareal.

### 2.5.7 Nærbutikker og landhandel

Begrepet nærbutikk ble introdusert på 1970-tallet, i en tid da bygder var truet av fraflytting og bilbasert handel tok bort grunnlaget for mange små kolonialforretninger i byene. For mange har nærbutikk en positiv klang knyttet til butikkens funksjon som sosialt møtested med personlig service. På samme måte som «nisjebutikk» er nærbutikk en betegnelse som brukes i markedsføring, også av virksomheter som kanskje ikke kvalifiserer til betegnelsen, men det finnes heller ingen klar definisjon. «Servicehandel» brukes om storkiosker og bensinstasjoner som også selger noen typer dagligvarer.

Siden 1995 har dagligvareforretninger med handelsareal under 100 m<sup>2</sup> hatt mulighet til å holde åpent på søndager. Disse er blitt kalt «Brustad-buer» etter daværende ansvarlige statsråd. Denne fordelingen, kombinert med at nordmenn bor spredt, kan forklare det relativt høye antallet dagligvarebutikker i Norge. Ivaretagelse av nærmiljø kan også ha betydning.



Figur 28: Nærbutikk, Oslo (Bygdøy) 2020, Landhandel Meløy (Bolga) 2009

Mens nærbutikken kan være «kjekk å ha» for folk i byene, kan den være en forutsetning for bosetning i grise-grendte strøk. Det finnes fortsatt mange typiske landhandler med bredt vareutvalg, post i butikk, drivstoff m.m.



[Merkur](#) er Kommunal- og distriktsdepartementet sitt program for sikre innbyggere i Distrikts-Norge tilgang til nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og mange tilleggstjenester. Det tilbys bl.a. veiledning, støtteordninger og hjelp til omstilling, f.eks. til døgnåpne, selvbetjente bygdebutikker. Merkur er eksempel på et økonomisk virkemiddel rettet mot handelen, som også kan få betydning for kommunal areal- og samfunnsplanlegging, siden butikken bl.a. kan være en forutsetning for bosetning.

### 2.5.8 Butikkdød og tomme lokaler

Når en butikk legges ned eller flytter kan lokalene bli stående tomme, hvis ikke gårdeier får leid ut til andre. «Butikkdød» forbindes gjerne med konkurser og økonomisk elendighet, men årsaken behøver ikke å være dramatisk, f.eks. at innehaver vil flytte eller pensjonere seg. Netthandel og/eller kjøpesentre som tiltrekker seg eksisterende butikker – eller utkonkurrerer dem, får gjerne skylden for butikkdød i sentrum.

Uansett kan resultatet bli gråpapir og tomme vinduer. Mange opplever det som skjemmende/ ubehagelig, og som et tegn på forfall. Manglende leieinntekter kan også gå ut over bygningsvedlikeholdet. Det er gjerne ansett som lite attraktivt å være nabo til en tom butikk. Jo mer ekstrovert en butikk har vært, dess mer synlig vil det bli at lokalet står tomt. Nedleggelse i sentrum blir dermed mer synlig enn andre steder. Kjøpesentre vil gjerne raskt iverksette tiltak for å unngå inntrykk av tomme butikker, særlig inn mot sine fellesarealer. Gårdeiere i sentrum har ikke nødvendigvis like sterke incentiver for å gjøre det samme. Noen steder har sentrumsforeninger tatt initiativ til å fylle tomme butikkvinduer med liv, for eksempel kunst eller samleobjekter – eller de hjelper til med å skaffe ny virksomhet.



Figur 29: Tomme butikklokaler, Tromsø 2013, Høyanger (Vadheim) 2017

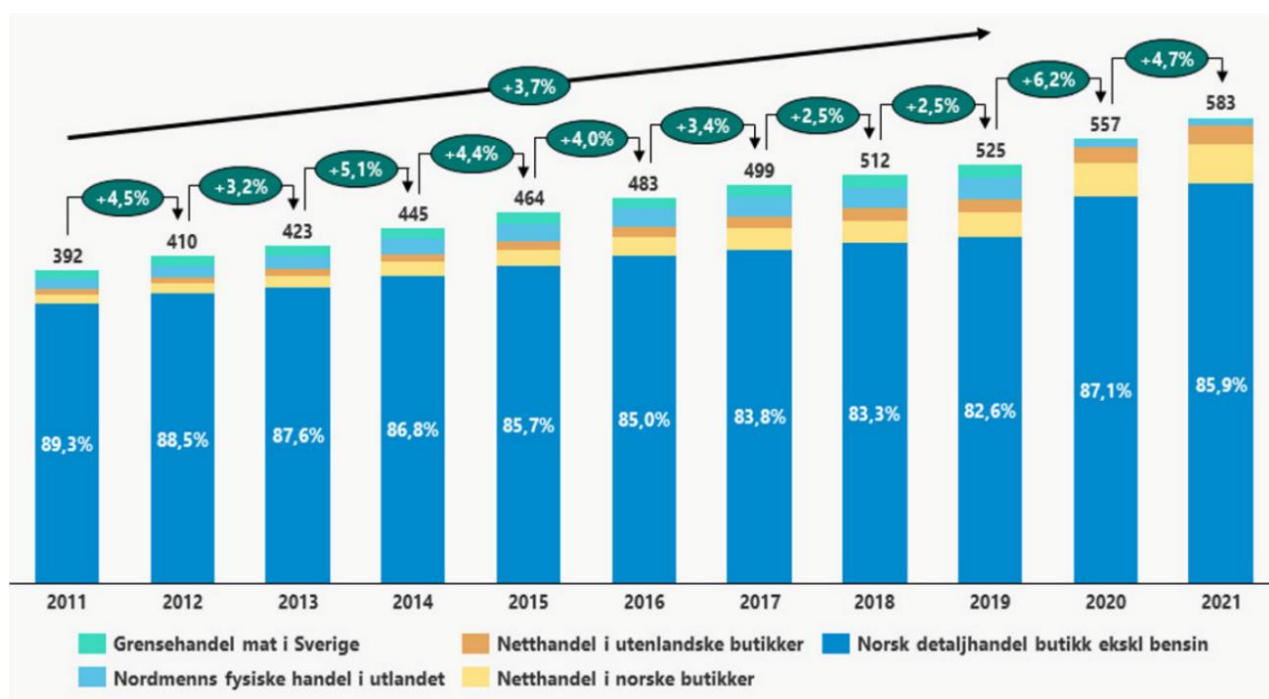
## 2.6 Handel og tjenesteyting utenfor fysiske, norske butikker

Det meste av varehandelen skjer fortsatt i fysiske butikker, se Figur 30. I plansammenheng er andre typer handel relevant fordi de kan konkurrere

med de fysiske butikkene, og fordi distribusjon av varer kjøpt på nett får betydning for gods og varetransport med tilhørende utslipp, se kap. 2.10.

Netthandelen øker jevnt og trutt, og fikk et større oppsving under pandemien. Motsatt fikk svenskehandel og annen handel i utlandet stor nedgang. En del tjenestetilbud som var nedstengt, f.eks. servering, ble også erstattet av varehandel. [SSB sin statistikk](#) oppdateres månedlig, og de nyeste tallene tyder på at utviklingen delvis er på veg tilbake til 2019-nivå. Men det er for tidlig å konkludere om hvor store og varige endringene blir på lengre sikt.

Grensehandelen har størst betydning i områder med overkommelig kjøreavstand til Sverige (eller Finland). Her er hovedformålet innkjøp, og da gjerne motivert ut fra ulikt pris- og avgiftsnivå. Konkurransen fra grensehandel kan bli benyttet som argument for at myndighetene må legge mer til rette for handel på norsk side, herunder bilbasert handel.



**Figur 30: Fordeling mellom omsetning (mrd. kr.) i fysiske butikker i Norge og handel på nett og i utlandet.** Kilde NHO, [litt. C20](#), basert på data fra SSB.

I normalår (før pandemien) er nordmenns samlede handelsvolum større for andre typer utenlandsreiser enn for grensehandel. I tillegg kommer avgiftsfritt salg på lufthavner og ombord på utenlandsferger.

Selv om netthandelen er av relativt ny dato, har lignende handel gjennom postordre/ telefonbestilling lang historie. Det samme gjelder omreisende selgere og tjenesteytere. I dag ser vi at stadig nye varegrupper handles over nett, men det er vanskelig å spå hvor stor markedsandel netthandelen vil få på lang sikt. Nettbutikkene tilbyr gjerne transparente og lave priser som det kan være vanskelig for fysiske butikker å konkurrere med.

I deler av netthandelen ser en at skillet mellom engros- og detaljhandel blir mindre tydelig. Samme nettbutikk kan f.eks. ha en forbrukerportal og en



bedriftsportal med stort sett de samme varene. Samtidig kan markedssegmentering (se kap. 2.7.5) innebære at ulike kundegrupper ledes til de samme varene via ulike konsepter og nettløsninger.

For noen typer handel er endringene uansett store og varige. Digitalisering har ført til omveltninger i hele handelens verdikjede, særlig der produktene blir digitale, og i dag fremstår som tjenester: De fleste strømmer musikk i stedet for å kjøpe CD-plater, stadig flere abonnerer på lydbøker/ e-bøker i stedet for å kjøpe trykte utgaver. Også tjenester flyttes fra fysiske lokaler til nettet, de færreste går for eksempel i bank eller reisebyrå lenger.

## 2.7 Tilpasning til endrede rammevilkår

Handel og tjenesteyting har til alle tider måtte tilpasse seg endrede rammevilkår og endret etterspørsel. De tilpasningsdyktige lykkes, de andre blir borte. Den forebyggende delen av tilpasningen innebærer blant annet å forutse, påvirke og planlegge for endringer som forbrukstrender, myndighetskrav, digitalisering og klimaendringer. Når endringer først finner sted blir de sjelden som forventet, og en må tilpasse seg. I tillegg kommer tilpasning etter mer uforutsette hendelser som naturkatastrofer, krig og pandemi.

Ulike typer endringer kan samvirke; digitaliseringen har for eksempel blitt fremskyndet gjennom koronapandemien. Krigen i Ukraina, dyrtid og renteøkninger kan gi betydelige endringer i handelens rammevilkår de nærmeste årene. Selv om mange endringer kan være negative kan de også utløse kreativitet og innovasjon. Noen konsepter som oppsto under pandemien, vil antakelig leve videre og bli en del av hverdagen.

I tilknytning til besøksnæring og eiendomsbransje finnes konsulentvirksomhet og forskning som analyserer trender og utvikler prognoser for marked og rammevilkår nasjonalt og internasjonalt, se eksempel i [litt. C22](#). Markedsanalyser er blant de viktigste fagredskapene. Men aktører innen handelen opplyser selv at det ikke er vanlig å søke ideelle løsninger basert på helhetlige analyser – en ser først og fremst etter muligheter og utnytter dem. Flinkere kremmere overrasker omgivelsene og konkurrentene med uventede løsninger, og tilpasser seg politikk og andre rammevilkår.

Planmyndighetene vil av mange anses som en risikofaktor for etablering eller endring av handel og tjenesteyting. Noen aktører vil velge en tilnærming som reduserer deres egen risiko, for eksempel kjøp av en ferdig regulert tomt eller å flytte inn i en eksisterende bygning der aktuell virksomhet er tilfelle. Andre aktører er mer risikosøkende og kan utfordre systemet.

### 2.7.1 Opplevelser og lyst-handel

Et mulig svar på netthandel og nettbaserte tjenester er å tilby opplevelser som krever fysisk oppmøte. Bokhandel og musikkforretning kan f.eks. kombineres med kafedrift, intimkonserter, signering, foredrag og møtesteder

for interesserte og utøvere. Leketøysbutikken kan f.eks. knyttes til et lite lekeland, og en kan få opplæring i verktøybruk hos jernvarehandleren.

Ved lyst-handel (hedonic shopping, fun shopping) står selve handelsopplevelsen i sentrum (litt. C22). Dette inkluderer personlig service og gleden ved å se på, ta på og prøve varene. Mange butikker har strategier for å tilfredsstille slik lyst, og skape opplevelser kunden neppe kan få via PC og mobil.

Motsetningen til lysthandel er nyttehandel (run shopping) der hovedpoenget er å skaffe seg de varene en trenger. Det er blitt argumentert med at bilbasert handel vil rammes mest av netthandelen, fordi virksomhetene her i hovedsak konkurrerer på pris, og fordi besøksopplevelsen gjerne er relativt fattig (litt. C23). Men også bilbasert handel kan tilby nye typer opplevelser og tjenester, for eksempel kino eller andre kulturtilbud som man tradisjonelt finner i bysentrum.

### 2.7.2 Visningsrom

«Show rooms» er et alternativ til at kunden oppsøker fjerntliggende butikker som ligner lagre, og drar varene med seg hjem – eller handler på nettet og ikke vet helt hva hen får. Visningsrom kan etableres i elegante og relativt små lokaler i sentrum der lysthandel og kundeoppfølging vektlegges, se Figur 52 (til høyre), side 126.

Kunden kan se på store/tunge varer, ta bussen hjem og få sitt produkt levert på døren. Mange vil uansett ikke ta med seg en vaskemaskin i bilen. Via digitale hjelpemidler og personlig veiledning kan kunden også få hjelp til å velge og utforme løsninger, f.eks. kjøkkeninnredning eller maling til stua. Visningsrom er også egnet for produkter med leveringstid, behov for tilpassning før kunden får varen eller behov for montering ute hos kunde.

### 2.7.3 Hybridhandel og multi-kanal-konsepter

Et svar på netthandelen er selvsagt at de fysiske butikkene for lengst også er til stede på nettet, og at deler av handelen foregår digitalt. For mange er det blitt naturlig å sjekke lagerstatus på nett før en går i butikken. «Klikk-og-hent» konsepter innebærer at kunden også kan reservere lagervarer eller bestille varer på nett, og hente dem i butikken når de er klare. [Angrerettloven](#) innebærer at kunden uansett kan vurdere og evt. prøve produktet før hen treffer endelig kjøpsbeslutning, slik en gjør i vanlig butikkhandel.

Produktanmeldelser, diskusjonsfora og deling av kundeerfaringer via sosiale media og nettsider relateres nå også til de fysiske butikkene. Det samme gjelder kundeklubber, der medlemmene oppnår rabatter eller andre fordeler mot at de tillater reklame via elektroniske kanaler, gjerne personalisert.

Stadig flere nisjebutikker kombinerer netthandel med en liten fysisk butikk som samtidig kan være knyttet til kontor, lager eller verksted – ofte i bysentrum. Også her tilbys gjerne «klikk-og-hent» og elektronisk kundedialog.

#### 2.7.4 Handel tilpasset hjemmekontor, hytteliv og flere pensjonister

Også etter pandemien forventes det at aktuelle ansatte (i andre næringer enn butikkhandel) vil tilbringe flere arbeidsdager på hjemmekontor eller på stadig mer komfortable hytter (fritidshus). Mye sentrumshandel er knyttet til at arbeidstakere gjør ærend i løpet av eller etter arbeidsdagen. Noe handel kan da bli flyttet til nabolag/ bydelssentra eller til hyttekommunene. En økende del av befolkningen er også pensjonister og tilbringer tiden hjemme eller på hytta. Samtidig presser leiepriser og stor fortjeneste i realisering av eiendom og boligbygging arealkrevende virksomhet ut av byene (litt. C23).

Når arbeidsplassen blir et mindre viktig utgangspunkt, blir det også viktigere for besøksnæringene å ha mange bosatte nær sine lokaler. Nye handelsetablere kombineres derfor stadig oftere med boliger. Å kunne «ta heisen til butikken» er en etterspurt kvalitet i boligmarkedet og som prisen høyt. Salg av boliger kan samtidig bidra til å skape økonomi i handelsetableringer/-utvidelser der begge deler inngår. Også planmyndighetene kan understøtte sentrumshandelen ved å legge til rette for flere boliger der.

#### 2.7.5 Markedssegmentering

Segmentering er en inndeling av et marked basert på fellestrekk ved kunder. Tradisjonelle skoleeksempler er forretningssegmentet på fly som har betalt dobbel pris for fleksibel billett og en kaffekopp, eller folk med god råd som betaler ekstra for en «de-luxe»-modell av apparater med et par ekstra led-lys og «kulere» farge. I tillegg til å hente ut betalingsvillighet kan segmenteringen rette seg mot kundenes preferanser, for eksempel å utforme et produkt eller en tjeneste slik at det appellerer til miljøbevisste forbrukere, travle småbarnsforeldre eller pensjonister. En mindre butikk kan satse på ett eller noen få segmenter, mens større aktører kan etablere flere parallelle konsepter tilpasset ulike segmenter.

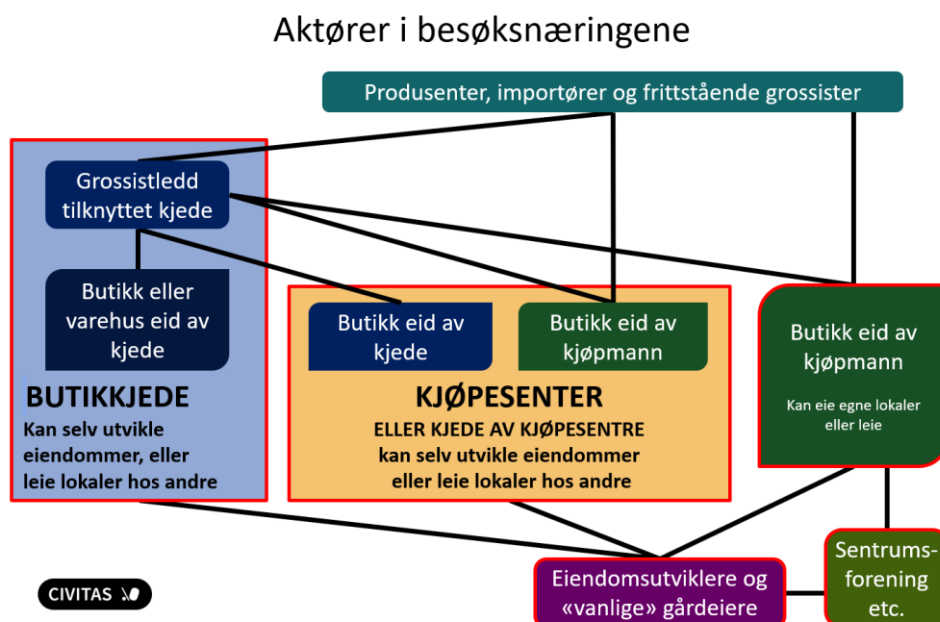
Kundenes preferanser kan være mer eller mindre rigide: Noen reiser aldri kollektivt mens andre føler ubehag hvis de må ta bilen. Noen handler aldri i sentrumsgatene, andre gjør det av prinsipp og «tar på nese klype» hvis de må inn på et bilbasert kjøpesenter. For sentrum vil det uansett være krevende å konkurrere om segmenter med rigide preferanser som er i konflikt med det sentrum naturlig kan tilby.

Økt markedssegmentering synes å være en utbredt respons på digitalisering og livsstilsendringer. Knyttet til areal- og transportplanlegging kan det bl.a. være nyttig å gjenkjenne og forstå segmentering basert på holdninger til bilbruk, bysentrum og miljø, se også kap. 2.13.5. Segmentering mellom «fun-shoppers» og «run-shoppers» (se kap. 2.7.1) er av særlig interesse. Førstnevnte er gjerne opptatt av opplevelse, kvalitet, image, personlig service, og her kan bysentrum ha gode forutsetninger for å konkurrere. Sistnevnte er gjerne mest opptatt av pris, der store butikker med rigide handelskonsepter utenfor sentrum og netthandelen har en fordel. Det kan stilles spørsmål om sentrum kan eller bør ta opp konkurransen om «run-shopperne».



## 2.8 Aktører i besøksnæringen

Figur 31 viser viktige aktører knyttet til fysisk handel og tjenesteyting, samt hvordan de er forbundet. Rødt omriss indikerer aktører som vanligvis kommer i direkte inngrep med planlegging etter pbl. Selv om en butikk er eid av kjøpmannen kan virksomheten være tilknyttet en kjede og få varer via kjedens grossistledd. Butikker som primært driver tjenesteyting, har selvsagt mindre kontakt med grossistledd.



Figur 31: Aktører i handels- og servicenæringen. Rødt omriss indikerer aktører som vanligvis kommer i direkte inngrep med planlegging etter pbl.

Virkemidlene i pbl er mest knyttet til fysisk eiendom. Dermed kommer arealplanleggingen i liten grad i direkte inngrep med dem som har sitt daglige arbeid i butikker eid av kjedene eller som ligger i kjøpesenter. Når vi i plansammenheng snakker om «handelen» etc., er kontaktpunktene ofte butikkjeder og kjøpesenterkjeder der plansaker ivaretas av ekspertise på hovedkontor i Oslo-området. Figur 31 viser hovedtrekk, og dekker ikke alle spesialtilfeller; planmyndighetene har for eksempel kontakt med grossistlagre, bønder og produksjonsbedrifter i egen kommune.

### 2.8.1 Kjøpmenn

Den lite kjønnsnøytrale betegnelsen *kjøpmann* brukes fremdeles om innehavere av virksomheter som driver handel eller tjenesteyting. «Kjøpmann» brukes også i overført betydning, om strategisk ledelse for handels- og servicevirksomheter. Ledere for enkeltbutikker eid av kjeder, i alle fall de som er ansatt i kjeden, regnes vanligvis ikke som kjøpmenn, her ivaretar kjeden kjøpmannsrollen. Også i frittstående butikker kan daglig leder være ansatt uten større eierinteresser, og kjøpmannsrollen blir da ivaretatt av virksomheten som helhet. Det drives fremdeles en del handel og tjenesteyting som enkeltpersonforetak, og da er kjøpmannen, eller -damen, veldefinert.

Selv om det er blitt mindre vanlig, eier fortsatt mange kjøpmenn lokalene sine; disse er da gjerne skilt ut i et eget eiendomsselskap. Slike kjøpmenn kommer langt mer i kontakt med kommunen og plansystemet enn ansatte i andre butikker. Men det vanligste er at kjøpmenn leier lokaler i kjøpesentre eller hos gårdeiere. Dersom planleggingen skal påvirke selve butikkdriften, f.eks. tildekking av vinduer, må det som regel skje via gårdeier, kjøpesentre eller butikkjede, og gjennomføring sikres i privatrettslige avtaler med leieta-ker. Det er ikke et entydig skille mellom enkeltkjøpmenn og små «kjeder», samme kjøpmann kan f.eks. ha flere butikker.

### 2.8.2 Butikkjeder

Kjedene står for en stor del av detaljhandelen, i dagligvarehandelen er de fullstendig dominerende, se kap. 2.3.2. For faghandel/ sjeldenvare kan det se ut til at kjedene primært konsentrerer seg om kjøpesentre, storhandel/ varehus og de mest sentrale handlegatene i storbyene. De fleste kjedene er nasjonale, noen også flernasjonale. Innen flere typer tjenesteyting, f.eks. frisør, er kjedene også på frammarsj.

Det er stor variasjon i hvordan kjedene er organisert, og selv innen samme kjede kan det finnes flere typer organisering. Den mest sentraliserte varian-ten innebærer at kjeden sentralt eier/leier lokalene og ledelse/betjening i butikkene er ansatt sentralt. I den andre enden av skalaen finnes selvsten-dige kjøpmenn som frivillig tar del i kjedesamarbeid om innkjøp, merkevare m.m., og har mulighet for utmelding. Derimellom finnes mange varianter, blant annet [franchise](#).

### 2.8.3 Kjøpesentre

Større kjøpesentre drives i hovedsak av et fåtall nasjonale kjøpesenterkje-der, der eiendomsutvikling gjerne også inngår i kjernevirksomheten. I tillegg til de reinte kommersielle aktørene driver [Forbrukersamvirket](#) både kjøpe-sentre og enkeltbutikker. Lokalt kan det finnes mindre kjøpesentre og by-delsentre eid av lokale aktører eller av butikkene i fellesskap.

### 2.8.4 Organisering og samarbeid

Kjøpmenn, og noen ganger gårdeiere, kan samarbeide gjennom sentrums-forening eller liknende organisering for å fremme felles interesser. Butikker i en handlegate etc. kan også ha formalisert samarbeid. Også butikkjeder og kjøpesentre kan delta og bidra i slikt samarbeid. Det er stor variasjon i hvor forpliktende og strukturert slikt samarbeid er.

Nasjonalt samarbeider næringen i [VIRKE](#) og [NHO Service og Handel](#) som også ivaretar funksjonen som arbeidsgiverforening. De er demokratisk styrt, men også her vil de største aktørene (økonomisk sett) ha størst innflytelse. Lokalt finnes gjerne tilknyttede næringsforeninger etc. For øvrig er demo-kratisk organisering ikke vanlig hos kjøpesentre og butikkjeder (unntatt samvirke), selv om det kan finnes arenaer der kjøpmenn kan medvirke.

### 2.8.5 Gårdeiere og eiendomsbransjen

Blant gårdeierne finnes de «vanlige» som gjerne har ett eller noen få bygg, er lokalt forankret og ikke nødvendigvis driver aktiv utvikling av eiendommen. I den andre enden av skalaen finnes store, nasjonale eiendomsutviklere som både leier ut til kjøpesentre og frittstående kjøpmenn. Det er vanlig at butikkjeder og kjøpesenterkjeder selv driver eiendomsutvikling.

Eiendomsutviklerne investerer i, utvikler og forvalter eiendom. Her finner vi de viktigste oppdragsgiverne for byggebransjen (Norges største landbaserte næring), inkludert rådgivermiljøene. Kjøpesentre og noen av butikkjedene er store aktører i eiendomsbransjen. Bransjen inkluderer også offentlige aktører som Statsbygg, Bane NOR og kommunene. Den største bransjeforeningen er [Norsk Eiendom](#).

I en rapport for KMD i 2014 ([litt. C33](#)) trekker TØI fram fragmentert gårdeierstruktur som et hinder for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service. De forslår mer tilrettelegging for samarbeid mellom gårdeiere og mer profesjonalisering av driften. Tilgang til lokaler anses ellers som et viktig grunnlag for konkurranse, særlig innen dagligvare, se [litt. C31](#) og [A16](#) (Meld. St. 27 (2019–2020)).

### 2.8.6 De butikkansatte

Varehandelen sysselsatte i 2017 rundt 376 000 personer, tilsvarende rundt 302 000 årsverk ([litt. A14](#)). Kvinner er overrepresentert blant ansatte i varehandelen, og utgjør 63 % av de sysselsatte, mot 47 % som er snitt for alle yrker. Ikke-vestlige innvandrere er representert tilnærmet som for snittet for alle yrker. I varehandel har 79 % av de sysselsatte lavere grads eller ingen utdanning, noe som er lavere enn snittet på 57 % for alle yrker. Unge under 40 år utgjør 72 % av de ansatte i varehandelen, mot 46 % som gjennomsnitt for alle yrker. Mange får sitt første møte med arbeidslivet i denne bransjen ([litt. C20](#)). Graden av fagorganisering varierer mellom ulike deler av bransjen, mange butikkansatte er tilknyttet [LO Handel og Kontor](#).

### 2.8.7 Forbrukerpreferanser

Som del av analysegrunnlag for lokalisering og dimensjonering av handel ([litt. C15](#), 2022) har Asplan Viak gjennomgått forbrukspreferanser og -vaner ([litt. C24](#)). Her påpekes det at forbruksvaner påvirkes av mulighetene kundene har, for eksempel hvilke butikker som finnes innen rimelig reisetid. Det antas at befolkningens handlevaner formes av hva som er kjent og tilgjengelig, og at det kan ta tid for nye vaner å bli etablert og innarbeidet. En ser også at uttrykte preferanser ofte avviker fra de avslørte – folk gjør ikke nødvendigvis det de i spørreundersøkelser sier de vil gjøre. Med netthandel og digitalisering kan det bli vanskeligere å avlese forbrukernes preferanser ut fra faktisk adferd og butikkvalg.



## 2.9 Persontransport til besøksnæringene

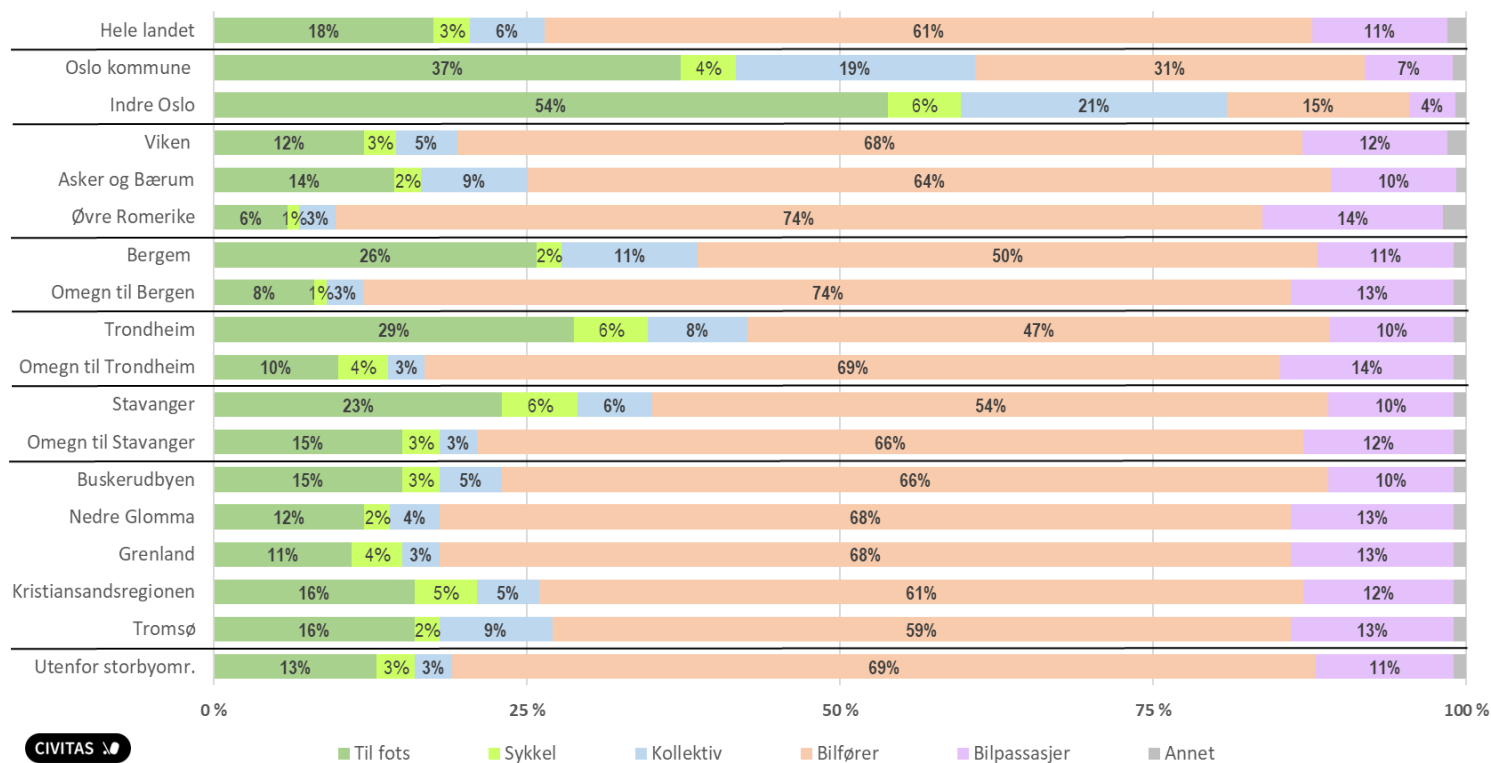
Fysiske butikker lever av å være tilgjengelig for kundene – det er da viktig å «optimalisere sin tilgjengelighet via transportsystemet». Samtidig medfører privatbiltrafikk arealbruk, utslipp av støv/ klimagasser, støy, kø og forsinkelser. Nasjonalt har det lenge vært et mål at persontransport med bil i storbyene ikke skal øke, se kap. 3.

### 2.9.1 Reisevaner

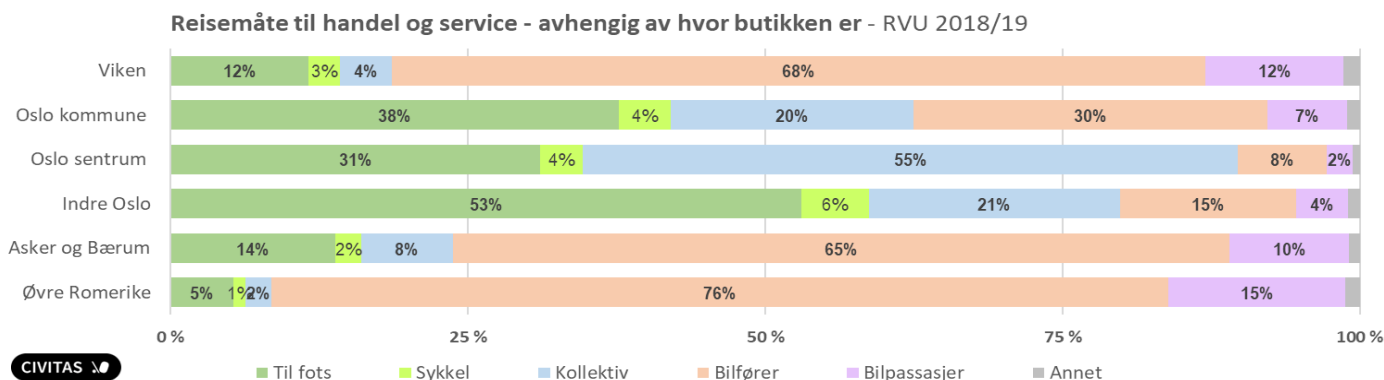
Statens vegvesen koordinerer nasjonale reisevaneundersøkelser (RVU) ([litt. B5](#)). Data fra før pandemien ([litt. B6](#)) viser at 57 % av handels og servicereisene går til dagligvare, 16 % til andre innkjøp, 20 % til tjenestekjøp/ ærend, mens 7 % går til medisinske tjenester. Folk gjør daglig ca. 0,8 handle- og servicereiser, kvinner gjør flest slike reiser, menn reiser lengst. Reisene blir stadig lengre, men fortsatt er 16 % under 1 km, og dermed i grei gangavstand. Flest slike reiser skjer mellom kl. 14 og 18.

I Figur 32 har vi hentet ut reisemåte til besøksnæringene i storbyene med omland og utvalgte områder. Tallene for dem som bor i Indre Oslo er skilt ut, og her ser vi at over halvparten tar handleturen til fots, og bare 15 % er bilførere. I andre storbyer skjer hver fjerde handletur til fots, mens bilandelen er høyest i omegn til storbyene og på landsbygda. På Øvre Romerike kjører de aller fleste, eller de sitter på. Siden 1990-tallet er andelen som går og handler noe redusert, mens andelen bilførere har gått betydelig opp ([litt. B5](#)). Bosatte Bergen sentrum går på nesten 70 % av alle reisene de gjør ([litt. C38](#)).

Reisemåte til handel og service - avhengig av hvor kunden bor - RVU 2018/19



Figur 32: Reisemåte til besøksnæringene – avhengig av bosted: Grunnlagsdata fra nasjonal reisevaneundersøkelse 2018-19 (TØI, [litt. B5](#)). Data for Viken bearbejdet av Asplan Viak for Prosam/Ruter, og korrigeret i 2022 ([litt. C18](#)).



**Figur 33: Reisemåte til besöksnæringene – avhengig av endepunkt for reisen:** Grunnlagsdata fra nasjonal reisevaneundersøkelse 2018-19 (TØI, [litt. B5](#)). Data for Viken bearbejdet av Asplan Viak for Prosam/Ruter, og korrigert i 2022 ([litt. C18](#)).

Flere undersøkelser viser at butikkinnehavere har en tendens til å overvurdere hvor mange kunder som faktisk kommer med bil ([litt. C26](#) og [C37](#)).

Viken har egne tall for reisemåte avhengig av *målpunkt*, se Figur 33. Disse er av særlig interesse, siden de sier noe om hvordan folk reiser til butikker (alle typer) i ulike områder, og dermed hvor viktig det er for butikkene å ha parkeringsplasser. Her har vi separate tall for Oslo sentrum og sum for de mest sentrale bydelene (indre Oslo). Til butikkene i Oslo sentrum kommer over halvparten med kollektivtrafikk, og nesten ingen bruker bil. I indre Oslo går over halvparten til butikkene. I den andre enden av skalaen finner vi Øvre Romerike, der nesten alle kommer til butikkene med bil.

Under pandemien økte bilandelen, også for handels- og servicereiser. Kollektivandelen gikk ned, mens noen flere gikk ([litt. B7](#)). Det er fremdeles for tidlig å si hvordan utviklingen vil bli post korona. Grunnet lav svarprosent må nyere RVU-data uansett tolkes med forsiktighet.

### 2.9.2 Bilbasert handel og service

Både frittstående butikker, kjøpesentre og storhandel/varehus kan være mer eller mindre bilbaserte. Den reit bilbaserte handelen er karakterisert ved at de aller fleste kundene er bilfører eller bilpassasjer, og at det i praksis finnes få/ingen attraktive alternativer til bilen. Figur 33 viser at det knapt finnes bilbasert handel i Oslo sentrum, mens så godt som alle handel på Øvre Romerike, og en stor del av handelen i Viken for øvrig er bilbasert.



**Figur 34: Primært bilbasert handel og service, Arendal 2019, Malvik 2020.**

### 2.9.3 Parkering

Pris for parkering og hvor lett det er å finne ledig plass (parkeringsmotstand) avgjør om kundene vil velge bil (litt. B4). For å vurdere hvor lett det er å finne ledig plass, må vi både kjenne antall tilgjengelige plasser og hvor mange som potensielt vil reise til området. Gangavstand til parkering vil også ha betydning. Hvis parkeringsmotstanden er for høy, vil kundene velge andre reisemåter, andre destinasjoner eller netthandel. All vilkårsarkering er regulert gjennom [parkeringsforskriften](#), og må registreres i [Parkeringsregisteret](#) (litt. B19). Parkeringstilbydere kan søkes opp samme sted.

Butikker og kjøpesentre utenfor sentrum vil som regel ha egen, gratis kundeparkering. Antall plasser kan reguleres etter pbl i forbindelse med nye tiltak, mens bruk og prising av *eksisterende* kundeparkering i mindre grad kan reguleres. Mange handelsaktører opplever at synlig parkering nær inngang signaliserer større tilgjengelighet enn om bilene ledes inn i parkeringshus/kjellere. Det kan også være relativt dyrt å bygge slike. Men parkering på bakkeplan opptar mye areal, se illustrasjon i Figur 35.

Ved tidsbegrensning og/eller fordelaktig pris på korttidsparkering tilgodeses kunder til handel og service. Ved mulighet for og fordelaktig pris på heldagsparkering kan plassene bli opptatt av folk som skal på arbeid i området. Innfartsparkering innebærer at folk kan sette fra seg bilen og reise videre kollektivt, som oftest ved arbeidsreiser. Enkelte kjøpesentre med god kollektivdekning har opplevd at sine parkeringsplasser blir fylt opp av pendlere. Noen sentre har derfor selv valgt å kreve inn avgift for heldagsparkering, mens korttidsparkering fortsatt er gratis.



**Figur 35: Parkering**, Laksevåg 2019, Voss 2020. I bildet t.h. er det i forgrunnen en oransje figur; den illustrerer hvor mye areal én parkert bil opptar

I sentrum det mindre vanlig at butikkene har egne parkeringsplasser, men det finnes gjerne kommersielle tilbydere. Kommunene stiller som regel også gategrunn eller parkeringsanlegg til disposisjon, og her kan de regulere både pris, makstid og antall plasser.

I sentrum kan parkeringsareal på bakkeplan alternativt benyttes til uteopp- hold, uteservering, torghandel, sykkelfelt, flere kjørebaneer eller utvidede



fortau m.m. Tiltak som gjør sentrum mer attraktivt, kan således komme i konflikt med biltilgjengelighet. Parkeringshus etc. kan lette på dette, men blir gangavstandene for lange, vil færre benytte parkeringsplassene. Høyere priser og færre plasser benyttes også som tiltak for å få flere til å gå, sykle og reise kollektivt, se kap. 4.9. Besøksnæringene kan på sin side argumentere for at hvis en presser bilen ut av sentrum, så følger handelen etter. Noen misliker det de anser som «bilfiendtlige» tiltak i Oslo, og frykter at dette skal spre seg til andre byer, der også alternativene til bilbruk er færre.

Mens det tidligere var vanlig at kommunene stilte krav om et minste antall parkeringsplasser, ser en nå stadig oftere at det gjennom arealplan etter pbl gis maksimumsnormer. Normene kan slå inn ved utvidelse eller fornyelse av eksisterende handelseiendommer, og tap av parkeringsplasser kan gjøre slike tiltak mindre attraktive. At heldagsplasser gjøres om til korttidsplasser er derimot som regel populært i handelsnæringen.

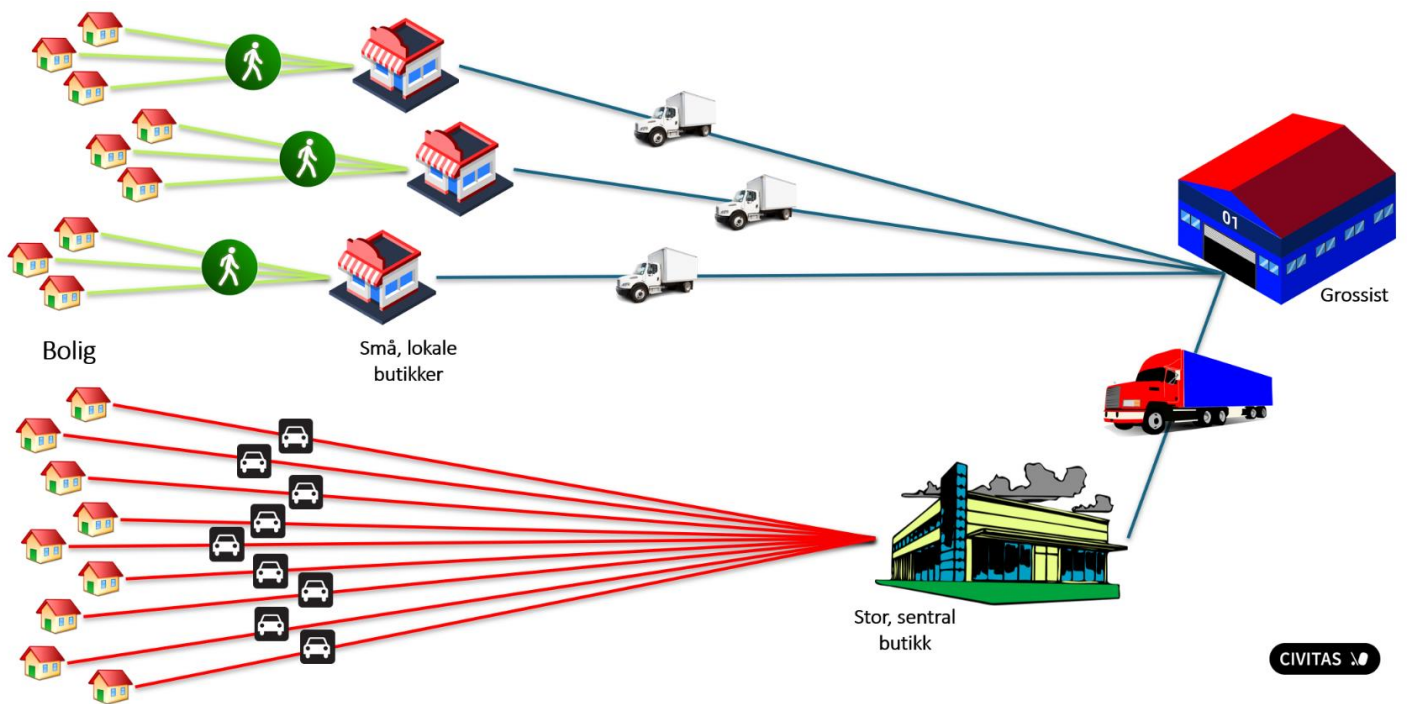
Norske og internasjonale studier tyder på at næringsdrivende i sentrum kan overvurdere betydningen av tilgang til parkering generelt og gateparkering spesielt. Hvis kundegrunnet er lokalt har parkering mindre betydning enn hvis kundegrunnet er regionalt (litt. [C26](#) og [C37](#)).

#### 2.9.4 Forholdet mellom bilbruk og effektiv handel

Utenfor storbysentra kommer altså de fleste til handel og service med bil. Da er biltilgjengelighet og mulighet for parkering viktigst. Men også ønske om færre og større enheter tilsier mer bruk av bil. Særlig innen dagligvarehandelen er det en utbredt oppfatning at det er *for mange* butikker i Norge, se kap. 2.3.1 og [litt. C34](#), og at sentralisering er nødvendig.

Større enheter kan lønne seg fordi det gir færre ansatte, mindre utgifter til lokaler/ administrasjon og mer effektiv varelogistikk. Store arealer gir også mulighet for bedre vareutvalg, lavere priser og attraktive butikker. Bransjeglidningen, med stadig bredere vareutvalg, tilsier også at hver butikk tener mer plass. Mange rigide handelskonsepter (se kap. 2.2.8) forutsetter stort butikkareal og stor kundemasse. Som regel vil det være enklest/ billigst å etablere store butikker utenfor sentrum. Bilen gjør det mulig for kundene å bevege seg innen et større område (f.eks. i løpet av 10 min), og større kundeomland med flere valgmuligheter vil fremme konkurranse.

Når butikkene bli færre, vil de i gjennomsnitt ligge lenger unna kundene. Færre vil ha butikk i gangavstand og flere vil kjøre, se Figur 36. Unntaket er butikker med svært god kollektivdekning. Store, sentrale butikker kan tilby lavere priser siden deres kostnader er relativt lave. Men kundene vil i gjennomsnitt bruke mer tid og penger på å transportere seg og varene. Er det mange, små butikker vil det bli mer godstransport ut dit; men i sum kan transportkostnadene bli langt mindre enn om kundene skal utføre transporten hver for seg. Her synes det å være en reell interessekonflikt mellom handelens behov, og hensyn til å begrense biltrafikken.



Figur 36: Butikkstørrelse og transport, skjematisk og svært forenklet framstilling

Figur 36 er mest dekkende for dagligvarehandel, og der én stor butikk for sjeldnvarer erstatter flere mindre. Transportmessig sett gir ikke mange butikker like mye nytte hvis butikkene «klumper seg sammen»; særlig på Østlandet synes det ofte å være tilfelle (litt. C34). Handelen selv erfarer at det ofte *ikke* er en ulempe med flere i samme bransje på samme sted. Med flere valgmuligheter blir destinasjonen til sammen mer attraktiv.

### 2.9.5 Er netthandel bedre for miljøet enn bilbasert handel?

Økt netthandel kan gi færre arbeidsplasser og redusert verdiskaping lokalt. Færre butikker kan også gå ut over byliv m.m. Men med hensyn til bilbruk er det ikke opplagt at økt netthandel er en ulempe. En kritisk faktor er måten varene distribueres på. Hvis det er langt mellom hentesteder (post i butikk etc.), og kunden uansett må bruke bil for å hente nettvarene, oppnås ingen miljøgevinst. Det samme gjelder «klikk og hent» i store, sentrale butikker.

Hvis varene kan hentes i gangavstand, får en samme effekt som vist i Figur 36; samlet transportomfang går ned, og en større del av transportkostnadene må bakes inn i varekostnaden. Særlig gjelder det hvis hentingene kombineres med andre daglige gjøremål. Hjemlevering vil gi mer transport enn lokale hentesteder, men samordnet utkjøring vil uansett gjøre det mer effektivt enn hvis alle kundene kjører parallelt til et sentralt hentested.

### 2.9.6 Kollektivtrafikk, sykkel, mikromobilitet

Selv om biltilgjengelighet er viktigst for flest, har kollektivtrafikken også betydning for lokalisering av handel og service. Mange norske tettsteder, særlig på Østlandet, er typiske stasjonsbyer der jernbanen ble avgjørende for

handelslokalisering. Langs kysten fikk en sentrumsfunksjoner nær skipsekspedisjon etc. Store knutepunkt er fremdeles attraktiv lokalisering for butikker, men også mindre stoppesteder for sporbundet trafikk har gjerne noe handel knyttet til seg. Bussens fleksibilitet er en fordel på mange måter, men også en ulempe siden handelen gjerne oppfatter busstilbud som mindre forutsigbart og derfor sjeldnere velger lokalisering basert på busstilbud.

Pandemien har trolig ført til varige endringer i folks reisevaner, og i tillegg kan autonome kjøretøyer bli mer vanlig. Mulige livsstilsendringer kan også få betydning for reise- og handlemønstre, særlig delingsøkonomi der leie kanskje vil overta for kjøp – både av det som handles i butikken, og bilen en kommer seg dit med. Det er fremdeles vanskelig å forutse hvordan alle disse endringene i folks dagligliv vil påvirke handelslokalisering.

Vanlig sykkel og kollektivtrafikk kan neppe bli ideelt for å ta med seg store mengder innkjøpte artikler over lengre distanser. Selv om lastesykler er blitt mer populært, vil nok mange husholdninger enten måtte få levert varer, eller kunne bruke bil. Unntaket er de som bor i gangavstand fra butikkene. I sentrum synes bilfri handel å fungere godt, se Figur 33 ovenfor.



Figur 37: Selvkjørende buss (Kongsberg 2018), el-sparkesykler (el-løperhjul) i Bodø 2022

Bysykler og etter hvert el-sparkesykler til utleie er nå vanlig de fleste steder. Disse utvider aksjonsradiusen for folk som beveger seg til fots. Styrket «mikromobilitet» kan også oppnås ved innkortede gangforbindelser, heiser, rullebånd etc. Slike tilbud og tilrettelegging kan bidra til å utvide områdene der det er mulig/ attraktivt å drive handel som ikke er bilbasert. Det kan en oppnå ved å tilrettelegge for ordinær ferdsel til fots.

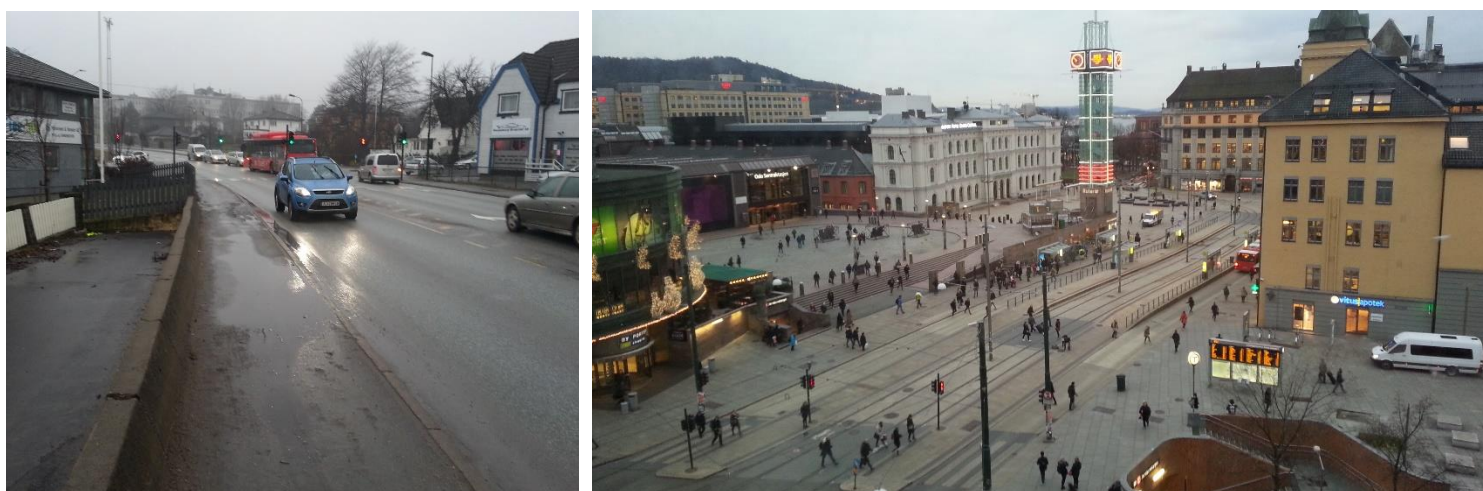
### 2.9.7 Gåing og gangavstander

Kunder oppsøker butikker til fots med utgangspunkt i hjemmet, arbeidsplassen, andre steder som besøkes eller på veg mellom disse. De kan også komme til fots fra kollektivtrafikk eller parkeringsplass. Ca. 80 % velger å gå når avstanden er under 500 meter. Litt over halvparten er villige til å gå en



kilometer, mens gangandelen er nede i 35 % ved 1-2 km. I internasjonal litteratur brukes gjerne 400-650 meter, eller ca. 10 min. som en tommelfingerregel for hvor langt folk i gjennomsnitt er villige til å gå, også til handel og tjenesteyting ([litt. C38](#)). Blir gangavstanden for lang, velger folk andre reise-måter eller andre reisemål. Dette er selvsagt avhengig av høydeforskjeller, vær, fysiske hindringer m.m.

Nyere forskning viser at egenskaper ved omgivelsene har stor betydning for akseptert gangavstand ([litt. C38](#)). Hvis gangforbindelser oppleves effektive, prioriterte, attraktive og trygge, er folk villige til å gå vesentlig lengre enn om miljøet oppfattes som uinteressant, utrivelig, forurenset eller utrygt. Attraktivitet og opplevd gangtid/ reisemotstand økes blant annet hvis det er mange butikker med aktive fasader, mye aktivitet, eller grønnstruktur. Handelen har dermed også selv stor innvirkning på hvor villige folk vil være til å gå i et område, se kapittel 2.2.4 til 2.2.7 om offentlige rom, aktive fasader, tildekking av vinduer og introvert/ ekstrovert organisering av handel.



Figur 38: Lite attraktivt å gå, og «ingen» gjør det, Sarpsborg 2014. Attraktivt å gå, og «alle» gjør det, Oslo 2014

### 2.9.8 Flyt, sirkulasjon og friksjon

Fysisk handel oppstår der det er et tilstrekkelig antall kunder. Noen kan selvsagt få vite om en butikk på andre måter, og oppsøke den aktivt. Men mye handel skjer på impuls, og mange blir først oppmerksom på butikkene når de ser dem, og kommer på noe de har bruk for – eller lyst på.

For kunder som ferdes til fots snakker bransjefolk gjerne om «flyt» som et viktig grunnlag for handel. Når et tilstrekkelig antall potensielle kunder går langs butikkene eller sirkulerer i området, så vil en andel av dem handle eller kjøpe tjenester. «Friksjon» beskriver noe som får dem til å stoppe, f.eks. utstillingsvindu/ salgsplakat, eller fordi de venter på kollektivtrafikk.

«Jevn flyt» anses som best, f.eks. arbeidstakere og studenter som passerer rutinemessig. «Tilfeldig flyt» kan for eksempel være tilreisende, turister eller andre som ikke vanligvis beveger seg i områder. Dette er mer sårbart, siden det er vanskelig å forutsi om og når kundene flyter forbi.



Figur 39: God «flyt» i Oslo-gatene, 2015 og 2022

Handelen kan aktivt tilrettelegge for flyt, f.eks. inne i et kjøpesenter, mens de fleste frittstående butikker må leve på den flyten som finnes i området. Derfor er beliggenheten så avgjørende. I tillegg bør det være færrest mulig hindre for å nå butikken, f.eks. høydeforskjeller.

Også veifarende gjør valg basert på trafikkstrømmer. De fleste vil oppfatte venstresving (med vikeplikt) i plankryss som mer slitsomt enn høyresving – og det har faktisk betydning for lokalisering av bl.a. dagligvarebutikker.

## 2.10 Godstransport og varedistribusjon

I tillegg til å være tilgjengelig for kundene er handel og service avhengig av effektiv varedistribusjon. Det kan være bestemmende for hvor virksomhetene velger å lokalisere seg. Her har virksomheter i trange sentrumsgater i utgangspunktet en ulempe, og nye miljøkrav, f.eks. nullutslippssoner og trafikkregulering, kan gjøre situasjonen enda mer krevende. God detaljplanlegging av gater og kjøremønstre i sentrum er avgjørende. Her må en også ta hensyn til mobile tjenesteytere, f.eks. håndverkere og bud.



Figur 40: Varedistribusjon og mobil tjenesteyting i sentrum kan gi utfordringer. Røros 2019, Stavanger 2015

Flere steder utvikles nå bylogistikk-sentraler. Dette er samleterminaler nært sentrum og med god tilknytning til hovedveinettet, hvor lasten reorganise-



res og leveres samlet til butikk/ byggate med nullutslippskjøretøy. Det gir effektivitetsgevinst, og bidrar til styrket konkurransekraft for sentrumsområder. Men tiltaket krever også tilrettelegging, bl.a. gjennom arealplanlegging.

## 2.11 Miljøhensyn ved utbygging

Ved nedbygging av skog og myr (karbonrike arealer) frigjøres karbon fra vegetasjon og jordsmonn, slik at det frigjøres klimagasser. I tillegg reduseres potensialet for framtidig binding av karbon. Se Civitas' nylige leveranse til KDD, [litt. C39](#), kapittel 2.8 for nærmere gjennomgang. Nedbygging kan bl.a. også medføre tap av biologisk mangfold, friluftsområder og kulturminner.

Økt fokus på klimaeffekt ved nedbygging innebærer at det må forventes strengere praksis med hensyn til å tillate bygging på nye arealer, særlig myrområder. Også for handel og service medfører det at ny utbygging fortrinnsvis må skje i form av fortetting og transformasjon i allerede utbygde arealer. Tilpasning til klimaendringer begrenser også tilgangen på nytt areal.

I tillegg til nedbygging medfører bygging av nye butikker, eller større ombygging/ utvidelse av eksisterende bygningsmasse en rekke miljøkonsekvenser. Blant disse er indirekte utslipp av klimagasser ved produksjon og transport av byggevarer, og direkte utslipp på byggeplass, se [litt. C39](#). Hovedregelen er at jo mer en kan gjenbruke eksisterende bygg, dess lavere blir klimagassutslipp og andre miljøvirkninger. Flexibilitet i ny bygningsmasse kan redusere miljøkonsekvensene ved fremtidige bruksendringer.

Miljøkonsekvenser og avbøtende tiltak utredes som del av arealplanleggingen. I tillegg iverksetter bygge-, anleggs- og eiendomsbransjen frivillig en rekke tiltak som reduserer klima- og miljøbelastningen. Det inkluderer miljøsertifisering av byggeprosjekter (f.eks. [BREEAM](#)), og sertifisering av bygningsdriften (f.eks. [BREEAM In-Use](#)). Mange aktører i besøksnæringen og eiendomsbransjen satser på miljøtiltak, bl.a. [NHO Service og Handel](#).

## 2.12 Faggrunnlag

Hver for seg har besøksnæringene og de planfaglige miljøene et godt faglig beslutningsgrunnlag på mange områder. Men vi finner relativt få eksempler på interaksjon mellom den planfaglige og handelsfaglige kunnskapsbyggingen. Gjensidig kunnskap og interesse fremstår som begrenset.

Næringen selv fokuserer naturlig nok på kunnskap som gir grunnlag for bedre inntjening. I handelshverdagen står ikke alltid akademisk tilnærming høyest på agendaen. Aktører i bransjen påpeker selv at «magefølelsen» ofte tillegges betydelig vekt. Mange er også opptatt av empiri og mote. Det finnes en rekke uavhengige kompetansemiljøer, f.eks. [Forbruksforskningsinstituttet SIFO](#), se også [litt. C25](#). Mye fagrettet utredningsarbeid gjøres i regi av nærings- og fiskeridepartementet. Slik arbeid ligger blant annet til grunn

for to nyere stortingsmeldinger, om netthandel m.m. ([litt. A14](#)) og om dagligvarehandelen ([litt. A16](#)). Men i sum anses den offentlige forskningsinnsatsen i Sverige mer omfattende enn den norske.

Planfaglig kunnskapsbase knyttet til besøksnæringene synes mest konsentrert om transport og byliv. Det ser ut til at kunnskapsutviklingen i Norge har hatt en «storhetstid» rundt tusenårsskiftet, knyttet til den første kjøpesenterstoppen. Også seinere har det blitt arbeidet jamt og trutt med temaet. Men omfanget av utredninger er påfallende mindre enn for f.eks. klimahensyn i areal- og transportplanlegging, se [litt. C39](#).

## 2.13 Samspill mellom næring og samfunn

Analysen i dette avsnittet er bl.a. basert på erfaringer fra plansaker og dialog med både næringen, planleggere og politikere. I en mer systematisk og grundig samfunnsvitenskapelig utredning ville de ulike aspektene kunne belyses mer grundig og nyansert.

### 2.13.1 Regelverk og grenseoppgang

Som for all annen næring vil de fleste være enig i at besøksnæringen må reguleres av myndighetene. De færreste vil akseptere hamburgersjappe på Slottsplassen eller kjøpesenter i Nidarosdomen. Det må uansett settes grenser, men det er et politisk spørsmål *hvor mye* næringen skal ha, og hvor grensene skal gå. Mye av denne grenseoppgangen er knyttet til pbl.

Grenser kan utfordres, og det er som regel lite konstruktivt å knytte det til moral hos de enkelte aktørene. Vi bør akseptere at noen utnytter muligheter så lenge de finnes – selv om ikke alle gjør det. For den enkelte aktør kan det være en stor fordel å få tillatelse til noe konkurrentene ikke får, for eksempel etablering «der ingen skulle tru at nokon fekk lov til å ha butikk». Det kan også ligge gevinst i å «balansere på kanten av» gjeldende regler eller bryte dem, så lenge det ikke får uakseptable konsekvenser.

Det er naturlig at bransjeaktører tester grenser, for eksempel om og når kommunen kommer med reaksjoner, og om det finnes tilstrekkelig tilsynskapasitet. Innsigelsesaker og prøving for domstolene er en naturlig del av samhandlingen. Media har her også en rolle, både som formidler av de ulike partenes ståsted, som uhildet «graver»/ formidler og for å få fram synet til svake parter. Også myndighetene kan utfordre grenser, for eksempel når det gjelder å la utbyggere bekoste infrastruktur.

Relasjonen mellom myndigheter og handel – og annet næringsliv vil ofte bære preg av «spill». Det vil være naivt og lite konstruktivt å fornekte dette. Samtidig kan en utvikle aktuelt regelverk slik at spillerommet reduseres, og spillereglene blir mest mulig tydelige, forutsigbare, rettfærdige og håndhevbare. I internasjonal sammenheng er Norge svært godt stilt når det gjelder korrupsjon – men mye, ukontrollert spill gir grobunn for dette.



### 2.13.2 Besøksnæringens kommunikasjon

I skandinavisk kultur kan det være liten aksept for at private aktører argumenterer for at de skal tjene mest mulig penger. Og hvis noen først skal tjene penger, bør det være «greie folk» som man har sympati for. For de fleste er det enklere å relatere til og få sympati for mennesker av kjøtt og blod enn store virksomheter. I strategisk kommunikasjon kan det derfor fokuseres på «den lille, hardtarbeidende kjøpmann», også der beslutningene fattes langt unna butikklokalene. Eventuelt kan store organisasjoner personifiseres, f.eks. slik det ble gjort med «Rimi-Hagen» og «Rema-Reitan».

Marginene varierer sterkt innen besøksnæringene, og de som tjener penger betaler skatt, gir folk arbeid og kan bidra med veldedighet. Det finnes også lokale investorer med «stort hjerte og dype lommer» som brenner for og bidrar til byen sin, noen ganger også uten egen økonomisk gevinst. Mange mindre bedrifter i besøksnæringen er «levebrødsgründere» som anser det tilstrekkelig med «grei inntjening»; andre hensyn kan veie tyngre, f.eks. faglig interesse for produktene og tjenestene de selger. For større aktører og børsnoterte selskaper er inntjeningskravene mer bastante.

Myndighetskrav etter pbl eller annet regelverk kan være fordyrende. Slike kostnader kan påvirke bunnlinja til virksomhetene, særlig der konkurransen er hard. I verste fall forsvinner grunnlaget for butikken. Pris ut til kunde kan også påvirkes, og for utenforstående er det som regel vanskelig å forutsi forholdet mellom redusert inntjening i handelen og hvor mye mer kundene må betale. I plansaker og annen samfunnsdebatt er det imidlertid naturlig at næringen argumenterer med at varer og tjenester blir dyrere og/eller at det er fare for at butikker og arbeidsplasser blir borte.

Generelt er høy grad av regulering lite populært i næringen. Samtidig ser vi eksempler på at ulike deler av næringen skylder på hverandre, og kanskje uttrykker at «de andre» bør reguleres mer for å sikre «sunn konkurranse». Kjøpesentre, som utfordres av storhandelskonsepter og nettbutikker, kan for eksempel argumentere for at disse konkurrentene bør reguleres strengere. Sentrumsbutikker kan argumentere for at «alle andre» bør få strengere regler. Netthandel og grensehandel er en «felles ytre fiende» for mange.

Noen ganger vil aktører innen handel kunne ikle seg begreper de mener er fremmede for deres virksomhet, uten at dette nødvendigvis stemmer med allmennheten og/eller academia sin oppfatning. Nærbutikk og nisjebutikk er for eksempel positivt ladede begrep som gjerne brukes i markedsføring. Motsatt vil mange butikker og kjøpesentre ikke ønske å bli omtalt som bilbaserte eller introverte.

I diskusjoner om fremtid og utviklingstrekk kan besøksnæringen, som andre, blande egne ønsker om fremtiden med faktiske fremtidsutsikter – en ønsker å «snakke ting sant». Motstand mot regulering kan for eksempel uttrykkes som påstander om at de aktuelle forholdet er umulig å regulere. Vi registrerer ofte en slags «determinisme» med hensyn til utviklingstrekk; en

sier gjerne at «slik blir det, og det er ikke noe å gjøre med». Salgsretorikk er en viktig del av hverdagen i bransjen, og dette kan smitte over på bransjefolkenes dialog med andre, også når de *ikke* skal selge produkter, men f.eks. kommunisere med byplanleggere og politikere.

### 2.13.3 Kommunikasjon med byplanleggere

Vi observerer kulturforskjeller mellom ledelse i besøksnæringene og arealplanleggere i stat og kommunesektor. Det er også grunn til å anta forskjeller i politisk ståsted. Siden det kan ligge gevinst i å få til lokalisering og utforming av bygg som utfordrer regelverket, kan forsøk på dette resultere i mye spill og retorikk – ofte for åpen scene i media, der også fagfolk kan bli satt opp mot lokalpolitikere. Selv om hederlige unntak finnes, opplever vi at mange kjøpmenn og planleggere har relativt liten interesse for og kunnskap om hverandres fagfelt – en ser heller motparten som hinder for å nå egne mål. Samtidig irriterer noen seg over planleggere som skal fortelle dem hva som er «bra for business», mens andre irriterer seg over forretningsfolk som vil fortelle planleggere hvordan en oppnår god byutvikling. I sum gir alt dette selvsagt utfordringer knyttet til samarbeid og gjensidig tillit.

I plansammenheng kan det være krevende å få representative innspill og medvirkning fra besøksnæringene. Det kan også være store indre motsetninger og hard konkurranse mellom ulike segmenter, f.eks. mellom by-butikker på gateplan, kjøpesentre og bilbasert handel. NHO/VIRKE skal favne alle. Svake, eller løst organiserte, sentrumsforeninger kan ikke uttale seg på vegne av medlemmene med stor autoritet. Enkeltaktører i byhandelen vil kunne ta mye plass i offentlig ordskifte, uten at de nødvendigvis er representative. Store kjøpesentre og kjeder vil som regel ha mer ressurser, bedre organisering og lettere for å komme til orde – men sentrene er sjelden demokratisk organisert. Synet til eier vil gjerne veie tyngst, selv om det balanceres noe av hensynet til at kjøpesenteret bør beholde viktige leietakere og kjedene bør beholde viktige medlemmer.

I kapittel 3 beskriver vi myndighetenes mål knyttet til lokalisering av handel og service som uklare. Samtidig opplever vi at folk i besøksnæringene mener planfaglige miljøer har større (strengere) ambisjoner enn det finnes politisk grunnlag for. I den grad det er riktig, kan planleggere se seg tjent med å *ikke* konfrontere politikere med for tydelige forslag til mål og tiltak, i redsel for at slike forslag kan bli avvist, og deres handlingsrom redusert.

### 2.13.4 Politikernes rolle

Det heter at «*vi har de politikerne vi fortjener – om noen er misfornøyd, er det bare å engasjere seg i politikken!*». Med et slikt utgangspunkt vil det – både for besøksnæringen og for planleggere/ administrasjon – handle om å spille politikerne gode. Samtidig registrerer vi mye misnøye, blant annet med lokalpolitikere – for eksempel for at de står i veien for sunn forretningsdrift eller for at de er for unnvikende i miljø- og klimaspørsmål.

Et kjent stridstema er at næringslivsfolk beskyldes for å unngå eller «gi opp» kommunens planavdeling og i stedet går direkte til lokalpolitikere for å finne løsninger. Fagmiljøene i kommunen kan oppleve at deres rolle undergraves hvis politikerne går inn på slik dialog uten at de involveres tilstrekkelig. Pbl tilbyr her et «sikkerhetsnett», blant annet gjennom innsigelser fra statsforvalter og fylkeskommune. Hvis slik inngripen skjer på tvers av de aktuelle næringsaktørene og lokalpolitikernes felles syn, blir det selvsagt upopulært lokalt. Mange innsigelsessaker har slik karakter.

Det er hevet over tvil at lokalpolitikere utsettes for fristelser. Etableringer som kan gi mange arbeidsplasser og attraktive butikker lokalt, er selvsagt vanskelig å motstå, selv om de går på tvers av nasjonale retningslinjer og vedtatte planer lokalt. Handel og eiendomsutviklere kan komme til å etablere seg i nabokommunen, eller avstå fra etableringen om de ikke får det som de vil. Det kan være vanskelig å verifisere hvor sterkt hold det er i slike «trusler», her inngår selvsagt også forhandlingstaktikk.

Aktørene i besøksnæringene må ta hensyn til bransjeintern konkurranse. Det kan være rasjonelt å vente lengst mulig før en blottlegger sine planer – og dermed gir konkurrentene mulighet til å gjøre mottrekk. Det kan resultere i at plan-, bygge- og dispensasjonsaker bærer preg av hast når intensjonene først blir kjent. Mange forretningsaktører er vant til høyt tempo og raske beslutninger i egen bransje, og opplever de lokale myndighetene som trege, ineffektive, og kanskje uvillige. Men slik hast er ikke nødvendigvis forenlig med grundige faglige vurderinger, bred medvirkning og gode politiske prosesser. Samtidig har mange planavdelinger reelle kapasitetsutfordringer, og kanskje heller ikke motivasjon og/eller formelt grunnlag for å prioritere besøksnæringenes initiativer framfor andre ventende saker.

Privatbilen er et «evig stridstema», og kanskje enda mer ømtålig for reiser til besøksnæringen enn for arbeidsreiser. Mange opplever bilbruken som praktisk, behagelig og nødvendig, andre misliker den, se kap. 2.13.5. Nasjonale, og ofte lokale mål tilsier også at bilbruken skal begrenses; samtidig har handelen ofte økonomiske incentiver for å understøtte bilbruk, se kap. 2.9.

#### 2.13.5 Livsstil, bolig og besøksnæringene

Folks livsstil har nær sammenheng med deres forhold til handels- og besøksnæringene, og privatbilen står her sentralt. Etter 1970-80-tallet viser reisevanedata (se kap. 2.9.1) at bilen har fått en sentral rolle i et stort flertall av norske husholdninger. Motsatsen er sentrumsbeboere med lav bilbruk, og som kan akseptere mer «tungvinte» løsninger i hverdagen.

For mange boliger er bilen i praksis eneste reelle alternativ for å få unngjort daglige gjøremål, og da er en også avhengig av å handle der en kan bruke bil. Å motarbeide bilbasert handel til fordel for små, urasjonelle bu-

tikker i sentrum oppfattes da gjerne som bakstreversk. Restriksjoner på bilbruk oppfattes gjerne som en trussel, siden det både kan gjøre hverdagen vanskeligere og virke negativt på prisutviklingen for de bilbaserte boligene.

Sentralt beliggende boliger med gangavstand til handel og service har mange steder hatt sterk verdistigning. Selv om det bygges flere slike, gjør prisnivået på disse boligene uaktuelle for en stor del av befolkningen. Når mange av de som bor sentralt er unge, høyt utdannet, forfekter miljøhensyn, er positive til bilrestriksjoner, og kanskje også ser litt ned den bilbaserte livsstilen og handelen, ligger det til rette for konflikt og steile fronter.



Figur 41: Ulik livsstil... Bergen 2016 og 2018



## 3 Mål

### 3.1 Gjeldende mål

Når myndighetene har valgt å sette mål knyttet til lokalisering av handel og service, legger vi til grunn at en har sett behov for å styre utviklingen. Dette kommer tydeligst fram i forbindelse med den første «kjøpesenterstoppen» fra 1999 der formålet ble formulert på følgende måte ([litt. C14](#)):

- Styrke eksisterende by- og tettstedsentre.
- Unngå unødvendig byspredning, bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet til varehandelstilbudet for de som ikke har bil.

#### 3.1.1 Spesifikke mål knyttet til lokalisering av handel og service

[Nullvekstmålet](#) for personbiltrafikk i større byområder, vedtatt av Stortinget, lyder nå: «I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange».

Gjeldende nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging ([litt. A3](#), se også kap. 4.3.3) foreskriver at «hovedtyngden av handelsvirksomhet, boligbygging og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter lokaliseres innenfor tettsteder som defineres og avgrenses gjennom kommunal planlegging. Det vil kunne bidra til redusert transport/ utslipp samt utvikling av levedyktige by- og tettstedsentre og lokalsamfunn. Av klimahensyn vektlegger retningslinjene også at en unngår nedbygging av karbonrike arealer og at eksisterende bygningsmasse gjenbrukes.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP, [litt. A2](#), pkt. 4.5) sier at det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.

#### 3.1.2 Generelle mål i plan- og bygningsloven

Plan og bygningsloven (pbl) skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner ([§ 1-1](#)). Planer etter pbl skal (jf. [§ 3-1](#)) sette mål for fysisk, miljømessig, økonomisk, sosial og kulturell utvikling og avklare samfunnsmessige behov og oppgaver.

Planene skal sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer. Det skal legges til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst og levekår i alle deler av landet. Samtidig skal planene legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging. Andre hensyn jf. § 3-1 er blant annet å fremme helse, forebygge kriminalitet og ivareta samfunnssikkerhet. Reduksjon i klimagassutslipp og tilpasning til klimaendringer skal ivaretas.

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser sees i sammenheng. Den skal bygge på økonomiske/ ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

### 3.1.3 Tolking av målene

Planlegging etter pbl skal ivareta alle legitime, relevante hensyn og avveining mellom disse. For handels- og besøksnæringen innebærer det både tilrettelegging for og avgrensning av virksomheten. Dette inkluderer politisk vurdering av hvilke hensyn markedet kan ivareta, og hva politisk styrte organer skal regulere eller selv ivareta. I blandingsøkonomien er det opp til markedsaktørene å se forretningsmuligheter, men opp til storsamfunnet om og evt. hvordan disse tillates realisert. I kapittel 4 går vi inn på handlingsrommet i pbl og ser det i sammenheng med andre virkemidler.

En snever tolking av de mer spesifikke målene knyttet til besøksnæringen kan være at virksomhet i storbyene skal lokaliseres slik at persontransport med bil ikke øker. Måloppnåelse kan da tallfestes, i alle fall i teorien. I praksis vil den trafikkmessige effekten av lokaliseringen være avhengig av andre endringer som gjøres innen arealbruk og transportsystem, se kapittel 4.5. Tilgang til handel for folk som ikke har bil er et tilleggsmål.

Men slik vi tolker dokumenter og samfunnsdebatt er det noe mer en vil oppnå, men som det er litt vanskelig å «få tak på». Det handler om egenskaper ved byer og nærmiljøer, og handel og service sin rolle i utvikling av disse. Det handler ikke bare om hvor virksomheter er lokalisert, men også om hvordan bygninger utformes og brukes.

Det snakkes ofte om å «styrke sentrum», men hva er nå det? Er andel av omsetning (se kap. 2.4.1) dekkende for de ønskene som finnes? Slike spørsmål er bakgrunnen for at vi har vektlagt en grundig gjennomgang av egenskaper ved besøksnæringen i kapittel 2.

### 3.1.4 Normativ styring

I arealplanleggingen spiller «normativ styring» en sentral rolle. I stedet for å spesifisere hva som skal oppnås, gis ofte normer for hvordan planleggingen skal/ bør skje. Dagens SPR-BATP og nasjonale forventninger (litt. A2 og A3) er i høy grad normative. Et eksempel på mer detaljert, normativ styring er

Rogaland fylkeskommune/ NIBR sine 10 bud for god by- og tettstedsutvikling ([litt. C41](#)). Disse angir hva avsender mener vil kreves for at kompakt by- og stedsutvikling fører til gode steder (gjengitt noe forkortet og justert):

1. **Styrk sentrum- og tettstedene** med handel, privat og offentlige tjenester, arbeidsplasser, boliger og mennesker.
2. **Begrens bilbasert handel og kontorarbeidsplasser utenfor sentrum.** Dette tapper sentrumsområder for handel og aktivitet.
3. **Stimuler til byliv** gjennom møteplasser og aktiviteter.
4. **Legg til rette for sambruk i sentrum og skap et mangfold av møteplasser** som torg, parker, bibliotek, kino, kulturhus, åpne skoler osv.
5. **Prioriter gange, sykkel og kollektivakser.**
6. **Planlegg for en aktiv fysisk og sosial hverdag for alle** – helsefremmende stedsutvikling krever hverdagsaktiverende omgivelser for alle.
7. **Vær en garantist for bomiljø og bokvalitet.**
8. **Sikre blågrønne elementer.**
9. **Bygg opp om stedegen identitet** der god arkitektur og historiske bymiljøer bidrar til fellesskap og tilhørighet.
10. **Sikre mangfold i boligmarkedet.**

For å få dette til foreskrives regional samordning på tvers av kommunegrenser, med bærekraftig bolig-, areal- og transportutvikling. Det kreves vilje og evne til tydelig strategisk politisk styring, og aktiv bruk av planinstrumenter, der politikerne er lojale mot egne overordnede planer. Politiske mål må konkretiseres i form av juridisk bindende planbestemmelser. Politikere og planleggere bør etterstrebe å få inn ny, «taus» kunnskap i beslutningsprosessene, blant annet om hvordan stedet brukes og hva folk trenger.

Men normativ styring fungerer ikke alene, for spørsmålet om hva de ulike normene skal tjene til vil uansett komme opp.

### 3.2 Interesse motsetninger og målkonflikter

Både nasjonalt og lokalt finnes mål om å styrke næringsutvikling og sikre effektiv konkurranse i handels- og servicenæringen. Når en samtidig ønsker å redusere biltrafikken og styrke sentrum kan det oppstå målkonflikt, i alle fall interesse motsetninger. Noen ganger må en rett og slett velge. Her er fagmiljøenes rolle å tydeliggjøre valgmulighetene, og politikernes rolle å gjøre valgene – som de i ettertid kan konfronteres med.

Vi vil her gi *noen* eksempler på mulige interesse motsetninger mellom inn-tjening i besøksnæringene, effektiv konkurranse, redusert biltrafikk og levende bysentra. Punktene er blant annet basert på diskusjonen i kapittel 2.

- Offentlig regulering som gjør varer og tjenester dyrere, kan være rettferdig for bransjen, men en risikerer da at kundene bruker pengene sine på andre ting (f.eks. sydentur i stedet for ny sofa).
- Store butikker gir ofte mer rasjonell drift, men når avstanden mellom dem øker blir det gjerne mer biltrafikk.
- Når butikkene er sentralisert, bekoster gjerne kundene en større del av transporten. Men er kundene villige til å bytte egne reisekostnader med høyere produktpris?
- Innbyrdes konkurranse vil bli størst når kundene kan velge mellom flest mulig butikker. De som bruker bil kan som regel nå flere butikker, særlig dagligvare. Konkurrans hensyn kan tilsi friere etablering, men kan også medføre økt biltrafikk, siden tilgjengelighet med bil ofte er et stort konkurransefortrinn. Mål om styrket konkurranse vil derfor ofte være i konflikt med mål om redusert bruk av privatbil.
- For å redusere transport og unngå nedbygging av karbonrike arealer er fortetting, transformasjon og gjenbruk av eksisterende bygningsmasse effektive tiltak. Men nybygg på romslige tomter kan være billigere og gi grunnlag for større enheter og mer effektiv drift.
- Prioritering av biltrafikk i gatene og mye overflateparkering gir god biltilgjengelighet for besøksnæringene, men siden bilen tar mye plass ofrer en da gjerne andre sentrums kvaliteter.
- Når mange kjøpesentre i byene er introverte, fasadene er lite aktive og vinduer dekket til, så er det vel en grunn for det? Står tapene ved å gå bort fra slike løsninger i forhold til gevinsten for byen?

Med en mer samfunnsøkonomisk tilnærming er en hovedregel «ett mål for hvert virkemiddel», i det minste bør målene peke i samme retning. I planfaglige miljøer har en gjerne hatt en mer pragmatisk tilnærming, med vekt på å fremme viktige hensyn. Avveining mellom ulike hensyn er uansett en viktig del av planleggingen og planprosessene.

### 3.2.1 Kommunenes dilemma

Alle kommuner ønsker næringsutvikling, aktivitet og flere arbeidsplasser. Selv om pbl har verktøy for en viss styring av hvor handel og service blir lokalisert, veier også ofte næringsaktørens behov tungt. Sier man nei eller stiller tydelige krav, oppleves risikoen som stor for at de etablerer seg i en annen kommune. Utvikling av sentrumsområder innebærer ofte langvarige planprosesser, og involverer mange aktører med ulike behov. Da blir etableringer på mindre konfliktfylte arealer utenfor sentrums kjernene attraktive alternativer for utbyggere, særlig langs hovedveinettet.



### 3.3 Nås målene?

Siden vi anser dagens mål som uklare, er det selvsagt vanskelig å vurdere om målene nås. Et unntak er nullvekstmålet, der oppnåelse overvåkes i tilknytning til byvekstavgifter m.m., se kap. 4.5.2, Men også her kan en i liten grad skille ut virkningene av lokalisering av handel og service.

Omsetning eller antall ansatte er brukt for å vurdere om utviklingen går i riktig retning. Verdiskaping og sysselsetting er i seg selv viktige samfunns-mål, men vi er usikre på om dette samtidig er gode indikatorer for oppnåelse av mål knyttet til transport og byutvikling, se også kap. 6.2.7 og 6.5.2. Noen ganger må en kanskje velge mellom verdiskaping/ sysselsetting og andre mål, jf. diskusjonen i kap. 3.2

Et mulig mål som kanskje kan tolkes ut av gjeldende dokumenter er at innbyggere og næringsliv har tilgang til de butikkene de trenger og ønsker. Et nærliggende svar kan her være at denne dimensjonen ivaretas av markedet – kundene får de butikkene de handler i. Men bransjen selv vil gjerne fremheve at etableringshindre i arealplanleggingen står i veien for butikker som folk ønsker seg, Nærmere studier av bl.a. SIFO-survey ([litt. C25](#)) kan her gi noen svar.

### 3.4 Forslag til tydeliggjorte målformuleringer

Basert på gjennomgangen i kapittel 2 vil vi her foreslå mulige målformuleringer knyttet til lokalisering av handel og service. I kapittel 6.6 introduserer vi også en kortversjon av foreslåtte målformuleringer.

#### 3.4.1 Felles mål og virkemidler for all besøksintensiv virksomhet

For transport og nedbygging av matjord og karbonrike arealer mener vi det er grunnlag for felles mål og virkemidler rettet mot *alle* typer besøksintensiv virksomhet. Det samme gjelder tilgang for folk som ikke disponerer bil. For at det skal være formålstjenlig med særskilte virkemidler rettet mot handel og service, må aktuelle aktører ha særtrekk som tilsier at de skal behandles på annen måte enn f.eks. offentlig tjenesteyting. For tjenesteyting finner vi ingen slike særtrekk.

For varehandel kan det argumenteres for at godslogistikk, og at kundene må få med seg det de kjøper, medfører særskilte behov. Plasskrevende handel har til nå også hatt særregler, se kap. 2.2.9. Basert på gjennomgangen i kapittel 2 ser vi ikke behov for denne eller andre særregler knyttet til ny etablering av varehandel. Riktig nok har varehandelen behov for større arealer til engros- og lagervirksomhet, men det bør som oftest være unødvendig at kundene oppsøker disse lagrene. Det har også vist seg krevende å håndheve et skille mellom plasskrevende og annen handel. Fremdeles vil det være mulig å tilby store arealer til varehandel som ønsker det. Vi ser

også at det er vanskelig, og heller ingen grunn for, å etablere noe skille mellom varehandel og tjenesteyting, Bransjeglieningen går sin gang, og ulike typer tjenesteyting og varehandel, dagligvare inkludert, smelter sammen.

### 3.4.2 Særskilte mål og virkemidler for besøksnæringene

Områder der vi ser behov for egne mål og virkemidler rettet mot besøksnæringene, er grensesnittet mot offentlige rom og handel der folk bor. Begge forhold er grundig gjennomgått i kapittel 2. Mål bør omfatte nye butikker og i størst mulig grad også de eksisterende. For sistnevnte er plan og bygningsloven mindre effektiv og det er derfor behov for å se mål og virkemiddelbruk i sammenheng med andre statlige og kommunale virkemidler.

Aktive fasader og ekstroverte handelskonsepter bidrar til fellesskapet ved å berike offentlige rom, noe som igjen understøtter en rekke gode formål, som byliv og ferdsel til fots. Siden det er vanskelig å definere byliv, mener vi målformuleringen «berike offentlige rom» blir mer presis. Det bør være et mål at flest mulig nye butikker får aktuelle egenskaper, men også at eksisterende butikker gjør endringer der det er mulig. Dette innebærer ikke at alle nye og eksisterende butikker må ha/få slike egenskaper, mange steder er det uansett ikke aktuelle offentlige rom å interagere med. Men der besøksnæringen bidrar, bør den premieres, helst i form av konkurransefortrinn.

I alle nye butikker bør mest mulig dagslys være et mål, kanskje også et krav i noen tilfeller. Her sammenfaller hensyn til arbeidsmiljø med hensyn til beriking av byrom. Regelverket er også noe uklart, se kap. 2.2.6. Vi ser ellers mye tildekking av vinduer uten at dette synes å være rasjonelt begrunnet.

I mange tilfeller er det innlysende økonomiske incentiver for færre og større butikker. Konkurrerende eller komplementære butikker kan i tillegg ha fordel av felles/ nærliggende lokalisering, selv om de er store. Samtidig er det innlysende at dagligvarehandel og pakkeutlevering i gangavstand gir mindre transport, også når en ser person- og godstransport i sammenheng, se kap. 2.9.4. Distribuert handel er også et gode for dem som ikke har bil, og for skape lokale møteplasser.

På bygdene er det kanskje ikke så mange som kan gå til butikken, men nærbutikk kan i alle fall gi grunnlag for *færre* bilkilometer. Vi mener derfor at tilgang til nærhandel bør være et mål over hele landet, og at det trengs virkemidler som kompenserer for komparative ulemper som mindre butikker har. Mange har en stor butikk som sin nærmeste, men her er det neppe behov for tilsvarende virkemidler.

Varehandel i bysentrum har komparative ulemper knyttet til godslogistikk og varedistribusjon, og det bør være et mål å utjevne slike. Virkemidler kan her både omfatte fysisk tilrettelegging med hjemmel i pbl, men også tilrettelegging for samarbeid og organisering.

## 4 Myndighetenes handlingsrom

### 4.1 Verktøy i planleggingen<sup>2</sup>

Vi ser behov for å skille mellom ulike typer verktøy som benyttes i planleggingen og i styring av planleggingen, se Figur 42 nedenfor.

**Styringsverktøy** har i vår sammenheng til hensikt å påvirke planleggingen etter pbl slik at statlig politikk iverksettes og nasjonale mål nås. Kommuner og fylkeskommuner forvalter det meste av daglig planlegging etter pbl. Men staten benytter virkemidler for å påvirke planleggingen i retning av nasjonale mål, for eksempel gjennom pålegg, incentiver eller veiledning. Det er vanlig å skille mellom følgende typer virkemidler:

- **juridiske**, f.eks. [pbl](#) med tilhørende forskrifter
- **økonomiske**, f.eks. [byvekst- og belønningsavtaler](#) samt årlige budsjetter (bl.a. rammetilskudd til kommunene).
- **organisatoriske**, f.eks. organisering av arbeidet med [NTP](#)
- **pedagogiske**, f.eks. FoU og utdanning av planleggere

[Utredningsinstruksen](#) gir rammer for bl.a. utvikling av virkemidler. Planhierarkiet i pbl er i seg selv et styringsverktøy, se kap. 4.2. Evaluering og synliggjøring av innsats er også en form for styringsverktøy, men kan også brukes av eksterne, f.eks. miljøorganisasjoner. Regjeringens politikk vil for øvrig materialiseres i stortingsmeldinger og gjennom årlige budsjetter.

**Arbeidsverktøy** gir planleggerne faglig hjelp til utforming av planer/tiltak, konsekvensutredning, effektvurdering, gjennomføring av planprosess m.m. Også styringsverktøyene kan innebære praktisk hjelp til planleggerne, men typiske arbeidsverktøy er skrevet *av fagfolk, for fagfolk*. Det kan i tillegg lages arbeidsverktøy for politikere, innbyggere, organisasjoner eller virksomheter som vil bidra. Fagnettverk nasjonalt, regionalt og i den enkelte kommune er også å anse som arbeidsverktøy. Det samme gjelder metodikk og arenaer for medvirkning i planleggingen i henhold til pbl. I tillegg kommer selvfølgelig alle typer fagrapporter, utredninger, forskningsarbeider m.m.

Ett og samme verktøy kan noen ganger fungere både som styringsverktøy og som arbeidsverktøy. Vi leser for eksempel gjeldende nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (se [litt. A5](#)) slik at de både gir styringssignaler og veiledning til politikere og fagfolk lokalt som skal implementere dem i planleggingen. Det er normalt ikke ønskelig å ha flere konkurrerende styringsverktøy, de bør evt. være godt koordinert. Men brukerne kan gjerne ha flere konkurrerende arbeidsverktøy å velge mellom.

---

<sup>2</sup> Teksten er en bearbejdet versjon av tilsvarende kapittel i vår rapport til KDD om klimaverktøy ([litt. C39](#))

Ofte vil effektiv bruk av styringsverktøy forutsette at fagfolkene i kommuner og fylkeskommuner har de nødvendige arbeidsverktøyene. Hvis det f.eks. kreves rapportering, så må det finnes en metode for å framskaffe aktuelle data. Motsatt kan kunnskap som fremkommer ved hjelp av arbeidsverktøy, skape incitament for at staten skal ta i bruk styringsverktøy, f.eks. tall som tilsier at personbiltrafikken øker.



Figur 42: Sammenheng mellom styringsverktøy og arbeidsverktøy

I praksis vil det være en balansegang mellom det å bruke styringsverktøy og det å tilby arbeidsverktøy. For hard eller ensidig bruk av styringsverktøy kan føre til pasifisering og kanskje motstand hos dem som blir styrt. Spesielt kan det bli tilfelle hvis styringen oppleves som urimelig, eller det ikke stilles tilstrekkelige arbeidsverktøy til disposisjon. Samtidig kan for ensidig satsing på arbeidsverktøy bli oppfattet som «naivt» og nytteløst hvis ikke brukeren (kommunene) selv har tilstrekkelig motivasjon. Mer uforpliktende tilskudd til arbeid, f.eks. støtte til utarbeiding planer, bidrar ikke nødvendigvis til ønsket endring hvis dette ikke er ledsaget av tilstrekkelig motivasjon/forankring lokalt og/eller effektive styringsverktøyer. Uansett er dialog og samarbeid mellom stat og kommunesektor en viktig suksessfaktor.

## 4.2 Planhierarkiet

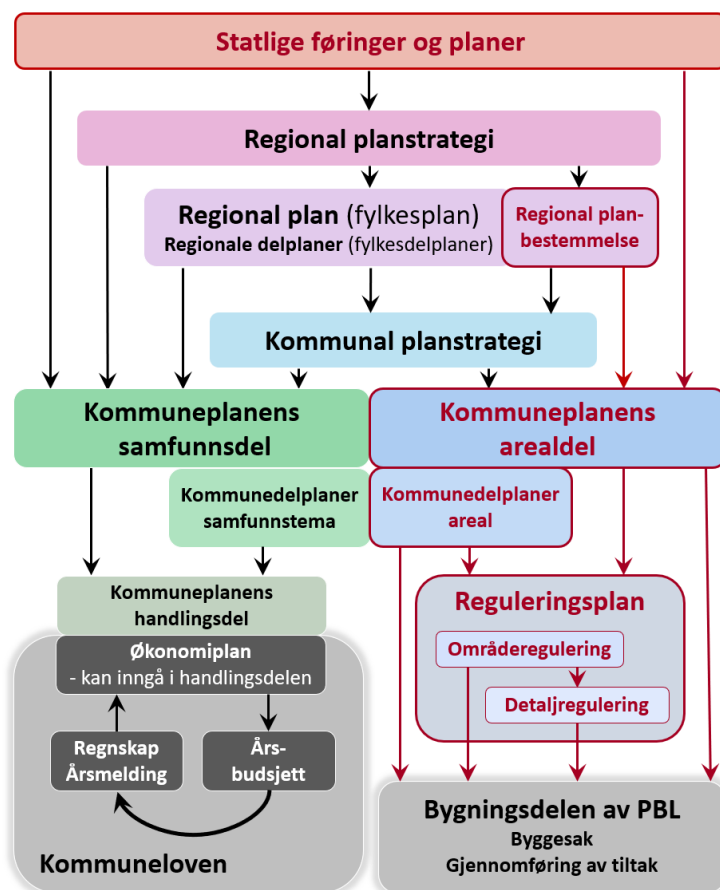
Planer etter pbl er i seg selv styringsverktøy for de arealene eller temaområdene de omfatter. Planhierarkiet etter plandelen i pbl innebærer at overordnet plan gir føringer for de underordnede planene, se Figur 43. I figuren indikerer rød tekst plantyper o.a. som helt eller delvis er juridisk bindende. Figuren viser også sammenhengen med bygningsdelen i pbl og økonomiregelverket i [kommunelovens kapittel 14](#). Handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel og økonomiplan etter kommuneloven kan slås sammen.



Pilene i Figur 43 indikerer hvordan overordnede planer skal legges til grunn for de underordnede. Men dersom ikke annet er bestemt, vil nyere arealplaner gjelde foran eldre. I praksis har kommunene derfor noe valgfrihet når det gjelder hvor sterkt de skal vektlegge hierarkiet. «Riset bak speilet» for statlig og regionalt nivå er innsigelser, og innsigelsespraksis vil dermed avgjøre styrken i øvre del av planhierarkiet.

Verdien av arbeid med strategi i de overordnede planene avhenger blant annet av hvor lojal en vil være i den underordnede og mer utøvende planleggingen. Særlig følsom er kommuneplanens samfunnsdel og tematiske kommunedelplaner; her er også god kobling til økonomiplan og budsjett avgjørende.

Pbl har virkemidler for å styre lokalisering av ny handels- og servicevirksomhet. Planhierarkiet legger til rette for at strategiske beslutninger om f.eks. senterstruktur tas regionalt og deretter følges opp i kommunal planlegging. Men markedet vil primært avgjøre omfang av handel og tjenestetilbud, og pbl gir ikke hjemmel for generell bransjeregulering. Det er vanskelig, og neppe politisk grunnlag for, å utøve detaljert styring av varehandelens og tjenestenes innhold og utforming. Riktig nok kan arealplanene, basert på transportomfang og arealbehov, skille mellom ulike varehandelsgrupper. Men når et lokale først er tatt i bruk, har kommunene i praksis begrenset mulighet til å håndheve begrensninger i vareutvalg. Der det er rom for det, ser en gjerne også en «bruksglidning» der besøksintensiv handel og service overtar lokalene som har best tilgjengelighet via transportsystemet.



Figur 43: Planhierarkiet i plan- og bygningsloven - pbl (plandelen). Rød skrift indikerer juridisk bindende innhold og føringer. © Civitas 2022.

## 4.3 Nasjonale føringer og planoppgaver

### 4.3.1 Statlige planretningslinjer og planbestemmelser

Sammenliknet med annet lovverk er antallet forskrifter til plandelen i pbl relativt lite. Men loven har en relativt vid forskriftshjemmel, med potensielt kraftige styringsverktøyer i form av [statlige planretningslinjer \(SPR\)](#) og [planbestemmelser \(SPB\)](#) etter pbl §§ 6-2 og 6-3.

SPR og SPB kan være både tematisk og geografisk avgrenset, og brukes for å konkretisere nasjonalt viktige planleggingstema. De skal tydelig angi mål og verdier som skal legges til grunn for planleggingen og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies.

Liknende hjemler har vært til stede siden 1985, og ble tidligere kalt rikspolitiske retningslinjer (RPR) og bestemmelser (RPB). Bruken har imidlertid ikke vært omfattende. Relatert til besøksnæringene er [SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging \(2014\)](#) mest aktuell. Muligheten for å gi statlige planbestemmelser etter pbl [§ 6-3](#) er for tiden ikke benyttet. Dette er også et kraftig styringsverktøy, som kan gi tidsavgrenset forbud mot bestemte bygge- eller anleggstiltak i et avgrenset område, eller i hele landet.

#### 4.3.2 Kjøpesenterstopp

Utover 1990-tallet så nasjonale myndigheter behov for å styrke eksisterende sentrumsområder, og det ble i 1999 innført rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder ([litt. A9](#)), se også kap. 1.2. Kjøpesenterstoppen varte til 2004, eller den ble avløst av bestemmelser i fylkesplan eller fylkesdelplan.

Evalueringen fra 2006 ([litt. C14](#)) konkluderer med at bestemmelsen kom for seint. Ved tusenårsskiftet var mange av de store kjøpesentrene vi i dag har allerede etablert. En fant ikke klare indiksjoner på at kjøpesenterstoppen hadde styrket sentrum, men noen nyetableringer utenfor sentrum ble hindret, eller erstattet av etableringer i eksisterende sentre. Evalueringen tar også opp bransjegliding, storhandelskonsepter og unntak for plasskrevende varer (se kap. 2.3 og 2.2.9) som ga rom for fortsatt etablering utenfor bysentra. En fant også relativt lite styringsvilje hos fylkeskommunene.

En ny [kjøpesenterstopp](#) gjaldt som statlig planbestemmelse fra 2008 til 2018. Her var samsvar med fylkesplan vilkår for etablering eller utvidelse av kjøpesentre med bruksareal på mer enn 3000 m<sup>2</sup>. For handel ivaretas regulering nå i stedet gjennom den regionale planleggingen og regionale retningslinjer og planbestemmelser.

Kjøpesenterstoppen 2008-18 har ikke vært gjenstand for separat evaluering, men aktuelle aspekter tas opp i den samlede evalueringen av pbl fra 2018 ([EVAPLAN, litt. C1](#)). Her påpekes særlig innsigelsespraksis knyttet til bilbasert etablering (se kap. 4.3.6) som en utfordring, blant annet at departementet tillater etablering i strid med regional planbestemmelse.

#### 4.3.3 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

I samsvar med [pbl § 6-1](#) skal regjeringen hvert fjerde år legge fram nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling. Forventningene i dette styringsverktøyet skal følges opp i kommunesektorens arbeid med planstrategier og planer, og legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen.

I [forventningsdokumentet](#) fra 2019 (litt. A3) signaliserte regjeringen Solberg at hovedtyngden av handelsvirksomhet, boligbygging og arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter bør lokaliseres innenfor tettsteder som defineres og avgrenses gjennom kommunal planlegging. Det kan bidra til levedyktige sentre/ lokalsamfunn og styrke knutepunkt på kollektivaksene.

Mangfold med variert tilbud av møteplasser, handel, tjenester og kultur- og fritidsaktiviteter anses viktig for attraktivitet, konkurransekraft, gode opplevelser og stedstilhørighet. Åpne og inkluderende fasader, og aktive førsteetasjer med publikumsrettet aktivitet og virksomhet, bidrar til gater og byrom der det kjennes tryggere og mer attraktivt å oppholde seg. Ellers fremheves forpliktende gårdeiersamarbeid, flerfunksjonsbygg (dag/kveld) og samlokalisering av ulike offentlige og private funksjoner.

Kompakte byer og tettsteder med korte avstander reduserer bilbehovet, og gjør sentrum mer tilgjengelig for fotgjengere og syklister. Klimahensyn tilsier også gjenbruk av eksisterende bygningsmasse. Ved å legge til rette for fortetting og transformasjon før nye utbyggingsområder tas i bruk, kan jordbruksareal og viktige natur- og friluftsområder bevares. Omdisponering av skog og myr til andre formål bidrar til klimagassutslipp og negative konsekvenser for naturmangfold og økosystemtjenester. Omdisponering av jordbruksarealer kan øke presset på nydyrking av karbonrike arealer som skog og myr.

#### 4.3.4 Statlig arealplan

For å ivareta viktige nasjonale hensyn kan departementet utarbeide statlig arealplan etter [pbl § 6-4](#). Alternativt kan departementet henstille kommuner til å utarbeide kommuneplanens arealdel (KPA) eller reguleringsplan. Lokalisering av besøksnæring gir i seg selv neppe grunnlag for statlig arealplan, men muligheten er brukt i forbindelse med lokalisering av statlig, besøksintensiv virksomhet som sykehus.

#### 4.3.5 Statsforvalterens rolle

Statsforvalteren skal etter [pbl § 3-2](#) påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven. Her skal nasjonale og vesentlige regionale interesser innen statsforvalterens ansvarsområder ivaretas. Embetet er statlig representant knyttet til arealspørsmål i forhandlinger om, og oppfølgingen av byvekst-avtaler, se kap. 4.5. Embetet behandler klager på vedtak i byggesaker og plansaker. Statsforvalteren fremmer og samordner statlige innsigelser (se nedenfor) og forestår mekling i slike saker. Embetet gir uttalelse i dispensasjonssaker etter pbl § 19-2, og kan fremme klage, som behandles av settestatsforvalter. Ellers er det innarbeidet praksis at statsforvalterne gir kommunene veiledning og råd om juridiske og andre spørsmål etter loven. Rollene etter pbl, og statsforvalterne sin utøvelse av disse, er et potensielt kraftig styringsverktøy, også for besøksnæring. Samtidig innebærer pbl og innarbeidet praksis betydelig frihet for kommunene, spesielt i overordnet planlegging.

#### 4.3.6 Innsigelser

[Pbl § 5-4](#) gir berørte statlige og regionale organ, Sametinget og berørte kommuner mulighet til å fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Forutsetningen er at planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlige planretningslinjer, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan. Hvis mekling ikke fører fram, avgjøres saken i departementet (§ 5-6). I 2014 ble [pbl § 5-5](#) endret med ytterligere begrensning i adgangen til å fremme innsigelse. [Samordning av statlige innsigelser til kommunale planer](#) ble innført som fast ordning fra 2018, mulige innsigelser kan da «avskjæres» før de når departementet. KDD har samlet avgjørelser i innsigelsessaker [på denne siden](#) (litt. A13). Samme sted gjengis føringer for nasjonale og regionale innsigelser.

Aktiv bruk av innsigelser, eller risiko for å møte innsigelser, er et kraftig, men kontroversielt styringsverktøy for å understøtte krav m.m. nedfelt i bl.a. statlige planretningslinjer og overordnede planer. Spørsmålet er grundig behandlet i EVAPLAN (litt. C1). Her vises det til at relativt få innsigelser ble tatt til følge under regjeringen Solberg, og at hensyn til lokalt selvstyre ble tillagt stor vekt i departementets behandling av innsigelsene.

### 4.4 Regional planlegging

#### 4.4.1 Regional plan (fylkesplan)

Fylkeskommunen utarbeider og vedtar [regional plan](#) med et langsiktig perspektiv, helst minst tolv år. Den kan gjelde hele- eller deler av fylket, eller ta opp mer avgrensede tema for hele eller deler av fylket (regional delplan, fylkesdelplan). Regional plan skal ha et handlingsprogram, og behov for rulling av dette skal vurderes årlig. Loven gir bl.a. krav om planprogram og KU for planer som omfatter utbygging. I tillegg til fylkeskommunenes egen virksomhet skal regional plan legges til grunn for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket. Begrepene regional plan og regional planmyndighet fra 2008-loven tok høyde for at fylkeskommunene kunne bli erstattet av regioner. I praksis er det fremdeles «fylkesplan/ fylkesdelplaner» utarbeidet av fylkeskommunen og vedtatt av fylkestinget.

Fylkeskommunene er få, og har kompetente fagmiljøer. Vi antar det er noe av grunnen til at det finnes lite veiledning på området. Et rundskriv om fylkesplanene fra 1998 (litt. N22). er primært et styringsverktøy. Her klargjøres fylkeskommunens og statens roller og oppgaver, men framstillingene er noe utdatert. Se ellers omtale av samordnet areal og transportplanlegging (ATP) i kap. 4.5. Regional plan blir noen ganger utfordret av kommunene, særlig senterstruktur og avgrensning av sentra. Handels- og servicelokaliseringer er ofte tema for innsigelser fra regionale myndigheter til kommunale planer, men det går også andre veien. Kommuner reiser ofte innvendinger til regionale planer som de mener ikke tjener deres lokale interesser.



#### 4.4.2 Regional planbestemmelse

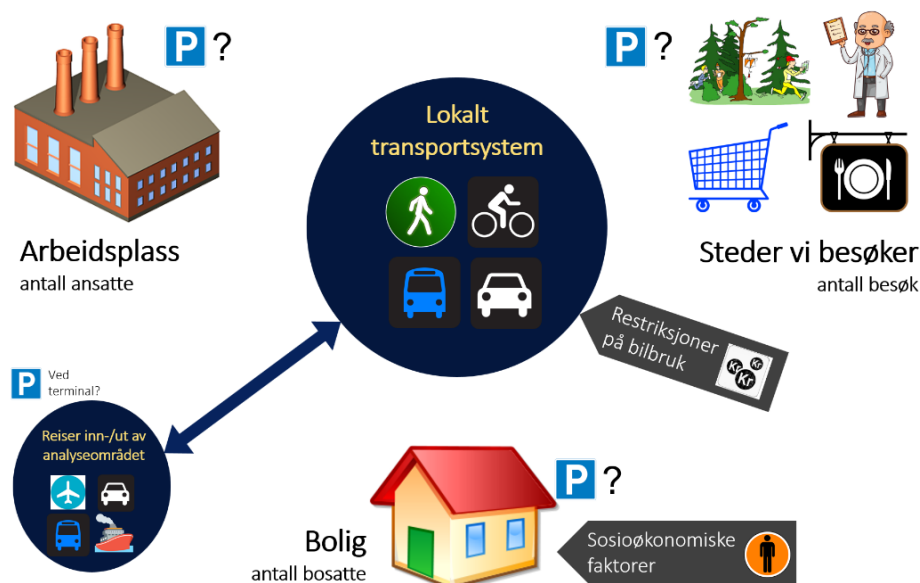
For å ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser, f.eks. klima, kan fylkeskommunen fastsette regional planbestemmelse etter [pbl § 8-5](#). Dette virkemiddelet er primært brukt knyttet til handelslokalisering. Det kan nedlegges forbud mot spesifiserte bygge- eller anleggstiltak innenfor avgrensede geografiske områder i inntil ti år; dette kan forlenges med inntil fem år av gangen. Forbudet gis i påvente av at kommunene i sine planer skal ivareta de regionale og nasjonale hensynene med bindende virkning. Fylkeskommunen kan likevel gi samtykke til tiltak, eller bestemme at slike tiltak bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter pbl.

#### 4.4.3 Regionale handelsanalyser

Som grunnlag for regional planlegging og evt. regionale planbestemmelser knyttet til handel kan fylkeskommunene gjennomføre regionale handelsanalyser, se eksempel fra Møre og Romsdal i [litt. C43](#). Slike analyser kan blant annet beskrive status/ utviklingstrekk og gi analyser for framtidig utvikling. Ofte beregnes dekningsgrad for ulike typer handel pr. kommune etc. basert på innbyggertall og handelsareal i ulike bransjer. Regionalt hierarki for ulike typer sentra er gjerne basert på slike handelsanalyser. Vi har ikke funnet veiledning spesifikt for regionale handelsanalyser. Men det er tydelig at fylkeskommunene og deres konsulenter lærer av hverandre.

### 4.5 Samordnet areal- og transportplanlegging (ATP)

Transportsystem er tett sammenvevd med arealbruk. Våre daglige aktiviteter er knyttet til arealbruken, og transportmulighetene avgjør hvordan vi kommer oss dit, se Figur 44.



**Figur 44: Sammenheng mellom arealbruk og transportsystem.** Sosioøkonomiske faktorer (utdanning, alder, livssituasjon m.m.) er bestemmende for reisevaner.

Rammer for maksimal utbygging gis i arealplanene etter pbl. Når utbyggere, innen disse rammene, vurderer hvor de vil etablere nye boliger, arbeidsplasser eller besøksnæring er transporttilbudet ofte avgjørende. Endringer i transportsystemet, f.eks. en ny veg eller et nytt kollektivtilbud, påvirker derfor også utviklingen i arealbruk. Bedre tilgjengelighet gir vekst, særlig for handel og tjenesteyting. Men utvikling i arealbruk påvirker i sin tur belastningen på transportsystemet, og kan dermed utløse behov for at det offentlige må investere i veger, kollektivtrafikk m.m. Sammenhengen er illustrert i Figur 45:



Figur 45: Sammenheng mellom arealbruk og transportsystem

Restriksjoner på bilbruk (trafikantbetaling, parkeringsavgifter mv.), og/eller problemer med kø/forsinkelser, innebærer at destinasjoner (handel, arbeidsplasser, boliger m.m.) blir *mindre* tilgjengelig via transportsystemet. Det kan igjen ha betydning for hvor private utbyggere vil investere. Hvis slike hindre fjernes, eller hvis utbyggere forventer at det kan skje, vil det også påvirke arealetterspørselen i berørte områder. Stor etterspørsel kan i sin tid lede til mer nedbygging av karbonrike arealer.

Hvis en vurderer ett og ett areal- eller transporttiltak hver for seg vil dette som regel gi et feilaktig bilde av effekten på trafikk og utslipp. Det er *summen* som teller, spesielt i byområder. Da må planlegging av arealbruk og transportsystem samordnes, ofte på tvers av kommunegrensene.

Byområdene har regionale planer som omfatter samordnet areal- og transportplanlegging, og dette er en hovedarena for ATP-arbeidet. Men bortsett fra regional planbestemmelse (se kap. 4.4.2) blir aktuelle planer først juridisk bindende når/hvis disse tas inn i KPA, som hver enkelt kommune må vedta. I 2014 gjennomgikk Civitas (for KMD) både regionale planer og KPA i de ni største byområdene ([litt. C3](#)). Her har vi også vurdert samsvar mellom regionale og kommunale planer.

KDD (planavdelingen) har en egen [temaside om samordnet areal- og transportplanlegging \(ATP\)](#) ([litt. B29](#)). For bl.a. å presisere behov for tilstrekkelig boligbygging benyttes noen ganger begrepet **bolig-**, areal- og transportplanlegging (BATP) selv om boliger også er en del av arealplanleggingen.

Det finnes i dag to dominerende styringsverktøy for samordnet areal- og transportplanlegging; SPR-BATP og byvekstavtalene.

#### 4.5.1 SPR-BATP

[Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#) (SPR-BATP, litt. A4) kom i 2014, og erstattet da rundskriv [T-5 fra 1993](#).

Den skal legges til grunn for fylkeskommunal og kommunal planlegging etter pbl. Blant føringene er:

- Rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer.
- Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes.
- Høy arealutnyttelse, fortetting (med kvalitet) og transformasjon i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter.
- Infrastruktur og framkommelighet for kollektivtrafikk skal prioriteres, og det bør legges til rette for innfartsparkering.
- Styrking av sykkel og gange som transportform, bl.a. med planer for sammenhengende, høykvalitets gang- og sykkelvegnett i større byer/tettsteder.
- Lokalisering av handel og annen besøksintensiv virksomhet tilpasses eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Kommunale, fylkeskommunale og statlige etater og foretak skal også legge dette til grunn for lokalisering av egne virksomheter.
- Effektiv og sikker trafikkavvikling og god framkommelighet for næringstransport. «Virksomheter for godstransport» bør lokaliseres nær jernbane, havn eller hovedvegnett.
- Ivareta hensyn til grønnstruktur, overvannshåndtering, naturmangfold, matjord, kulturhistoriske verdier og estetiske kvaliteter.

Utslipp og opptak av klimagasser fra/til jord og biomasse nevnes ikke, men ivaretas indirekte: Før det planlegges omdisponering av verdifulle arealer for jordbruk, naturmangfold, grønnstruktur eller friluftsliv, bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt. Jordvern skal ellers balanseeres mot «storsamfunnets behov».

For aktuelle planer skal beslutningsunderlaget omfatte vurdering av alternativer med tilhørende konsekvenser for miljø og samfunn, herunder samfunnsøkonomiske virkninger. Dette overlapper i noen grad KU-kravet som uansett vil gjelde for disse planene. Analyser av befolkningsvekst, befolknings sammensetning og boligmarkedet bør inngå.

SPR-BATP skal bidra til mer effektive planprosesser og godt samspill mellom stat, fylkeskommuner, kommuner og utbyggere for å sikre «god steds- og byutvikling». Regionalt planforum bør brukes aktivt. Myndighetene må samordne arbeid med konseptvalgutredninger, helhetlige bymiljøavtaler, bypakker og regional og kommunal planlegging etter pbl. Planer i strid med retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelse, men statlige og regionale myndigheter skal her «vektlegge lokaldemokratiet». For særskilt prioriterte samferdselsprosjekter skal statlig plan vurderes.

Til grunn for anbefalingene i SPR-BATP ligger det formidabel FoU-innsats over flere tiår, herunder studier av effekt på klimagassutslipp. Men dette er et politisk vedtatt dokument der det ikke alltid er lett å skille det faglige grunnlaget fra det politiske. Retningslinjen gjelder hele landet, men noen formuleringer er mest aktuelle i byområder. SPR-BATP er evaluert i et oppdrag for KDD i 2021-22 (litt. C40). I tillegg til SPR-BATP gis føringer for bærekraftig areal- og transportutvikling i [nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging](#), se kap. 4.3.

#### 4.5.2 Nullvekstmålet, byvekstavtaler og belønningsavtaler

«Nullvekstmålet» er vedtatt i Stortinget og inngår i [klimaforliket](#). Opprinnelig ordlyd var at veksten i persontransporten i storbyområdene skulle tas med kollektivtransport, sykkel og gange. I 2020 fastsatte daværende regjering følgende «videreutviklede» nullvekstmål: *«I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange»*. Arealdimensjonen er dermed tydeliggjort.

For byområdene benytter staten de økonomiske styringsverktøyene [byvekstavtaler og belønningsavtaler](#) for å bidra til at lokale prioriteringer innen transport og arealbruk understøtter nullvekstmålet ([litt. B11](#)). Byvekstavtalene er blant annet forankret i Nasjonal transportplan. Arbeidet ledes av Samferdselsdepartementet (SD) i samarbeid med KDD. Dagens ordning erstatter tidligere «bymiljøavtaler» og «byutviklingsavtaler» som også var basert på nullvekstmålet. Statsforvalteren er statlig representant knyttet til arealspørsmål i forhandlinger om og oppfølgingen av byvekstavtalene. Forhandlingene ledes av Statens vegvesen.

Staten har inngått byvekstavtaler med byområdene Oslo, Bergen, Trondheim og Nord-Jæren. Disse er koblet til «bypakker» for samferdselsprosjekter finansiert med bompenger, samt statlige og lokale bidrag. Gjennom avtalene økes statlige bidrag til kollektivprosjekter, reduserte kollektivpriser, gang- og sykkeltiltak, knutepunktutvikling, reduserte bompenger m.m. Til gjengjeld må lokale myndigheter bidra til at nullvekstmålet nås, og «føre en målrettet arealpolitikk som bygger opp under investeringene i transportsystemet i tråd med regional eller interkommunal areal- og transportplan».

Belønningsordningen er en incentivordning med lignende formål som bymiljøavtalene. Ansvarlig myndighet for lokal kollektivtransport kan søke staten ved Samferdselsdept. om belønningsavtale, vanligvis for 4 år av gangen. Tildelte midler kan bl.a. benyttes til å forbedre kollektivtilbudet og tiltak for gåing og sykling. Belønningsordningen skal i framtiden inngå i byvekstavtalene. Regjeringen har tidligere lagt til grunn at det også skal inngås byvekst-avtaler med Tromsø, Kristiansand, Grenland, Buskerudbyen og Nedre Glomma.

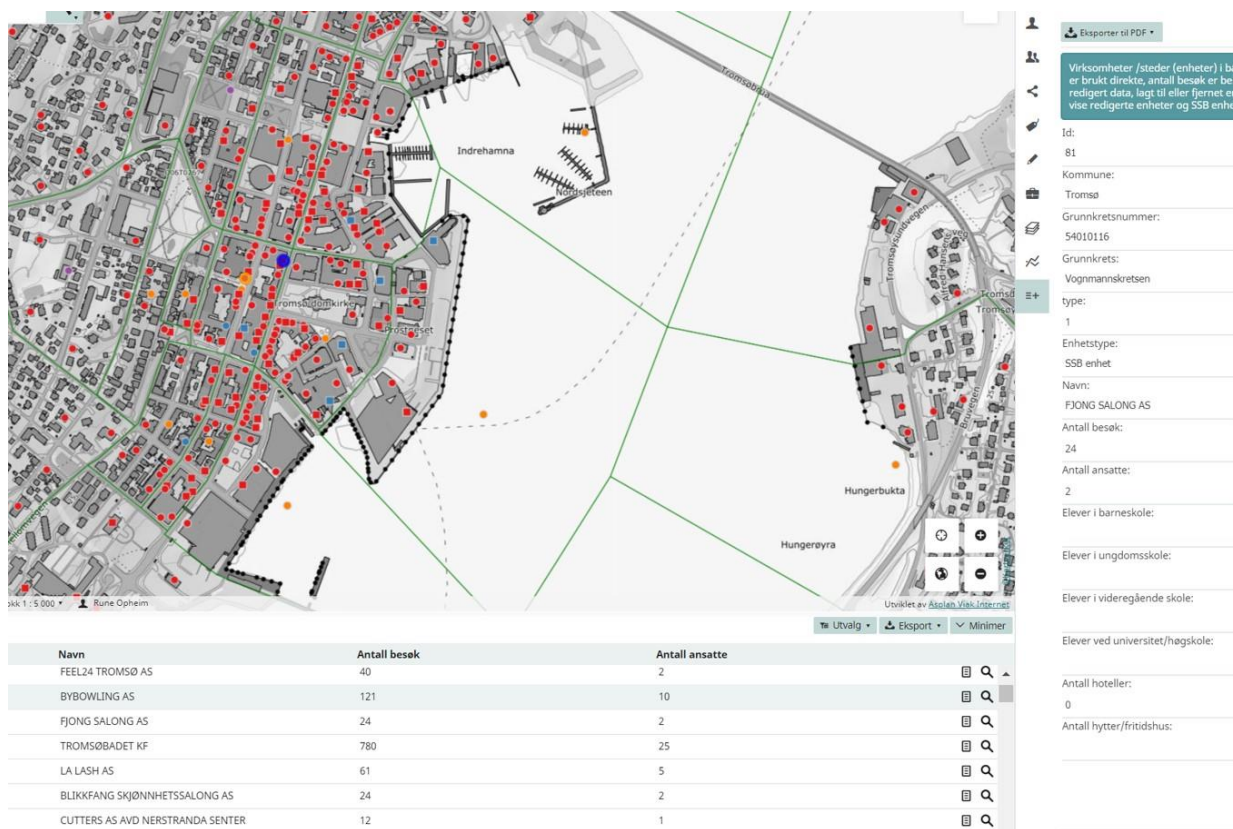
I NTP 2022-33 er det lagt til grunn en ny tilskuddsordning til investeringer i gang- og sykkelveier og kollektivtiltak (ikke drift). Ordningen vil omfatte byområdene Bodø, Ålesund, Haugesund, Vestfoldbyen (Larvik, Sandefjord,



Tønsberg) og Arendal/Grimstad. Hensikten er å legge til rette for klima- og miljøvennlig byutvikling og god framkommelighet. De lokale partene må forplikte seg til å følge opp nullvekstmålet, og gjennomføre tiltak som bidrar til måloppnåelse. Tilskuddet vil inngå som statlig bidrag i bypakken.

#### 4.5.3 Arbeidsverktøy for samordnet areal- og transportplanlegging

Aktuelt stoff er samlet som fagtema på [KDD sine nettsider](#) (litt. B1), inkludert planeksempler og lenker til grunnlagsdata for planleggingen, bl.a. [arealrelaterte data](#) og [arealprofiler](#) fra SSB. Planlegging.no har også egne temasider med verktøy knyttet til [by- og stedsutvikling](#), [byrom og møteplasser](#), [fortetting/ transformasjon/ knutepunktutvikling](#), [gåing](#), [samordnet areal- og transportplanlegging](#), [sentrumsutvikling](#), [sykkel](#), [veg og bane](#) samt [GIS i areal- og transportplanlegging](#).



**Figur 46: Skjermdump fra Arealdataverktøyet (ADV), Tromsø.** Som grunnlag for trafikkberegninger benytter verktøyet detaljerte data om eksisterende arbeidsplasser og besøksnæring. Planlagt eller mulig handel og service eller andre typer virksomheter kan legges inn, og en kan deretter beregne effekten på trafikk og utslipp. Kart som dette er også nyttig i planmyndighetenes øvrige arbeid knyttet til næringslokalisering m.m.

Med arealdataverktøyet (ADV, litt. B4) kan en anslå hvordan ny eller endret lokalisering av boliger, arbeidsplasser, besøksnæring eller annen besøksintensiv virksomhet kan gi endringer i transportomfang og reisemiddelvalg. Tilsvarende kan en anslå hvordan valg av transportløsninger påvirker hvilke områder besøksnæring og utbyggere finner mest attraktive. Beregningene tar hensyn til pris for parkering og hvor lett det er å finne plass. Arealbruken

sees også i sammenheng med muligheten for å gå, sykle eller reise kollektivt. ADV brukes sammen med de regionale transportmodellene (RTM), og er resultat av samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Vegdirektoratet, KS, Jernbanedirektoratet og Miljødirektoratet. ADV gir ellers nytte ved at inngangsdata og resultater illustreres og kombineres i informative kart til bruk i planlegging, medvirkning m.m.<sup>3</sup>

I ABC-metoden (rett virksomhet på rett sted, se [litt. C46](#)) ble introdusert i Norge rundt tusenårsskiftet, og benyttes i planlegging mange steder. Her vurderes virksomhetenes tilgjengelighet i sammenheng med egenskaper som har betydning for transporten som blir skapt. For persontransport skilles det mellom tilgjengelighet med bil og andre transportformer. Også gods-transport inngår i vurderingene. Resultatet er retningslinjer (evt. regler) for lokalisering av ulike typer virksomhet, inkludert besøksnæring.

[ATP-modellen](#) viser virkninger av ATP-tiltak i kart. Modellen er godt egnet til å illustrere handelsomland og tilgjengelighet til besøksnæring til fots, med sykkel eller med bil. TØI sin [Tiltakskatalog for transport og miljø](#) (litt. B2) oppsummerer kunnskap og forskning om effekter av miljøtiltak innen transport, hovedsakelig i byer og tettsteder. KDD har også et [læringsnettverk for «smart mobilitet» i distrikta](#).

## 4.6 Samfunnsplanlegging

Kommuneplanen skal ha en samfunnsdel (pbl [§ 11-2](#)) som tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier. Besøksnæringene er her en naturlig del. Satsningsområder og hovedprioriteringer fastlegges. Samfunnsdelen skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet, og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen. Langsiktig arealbehov bør inngå, og samfunnsdelen skal gi grunnlag for overordnede prioriteringer i arealdelen. Handlingsdelen kan slås sammen med økonomiplan etter kommuneloven, og skal angi prioritering av ressurser, planlegging, samarbeid og tiltak. Handlingsdelen har en fireårig horisont, og skal revideres årlig. Kommunedelplan kan utarbeides for bestemte tema eller virksomhetsområder, med samme prosess som samfunnsdelen, og med egen handlingsdel. KDD har [samleside](#) og [veileder](#) om samfunnsdel og handlingsdel (litt. B13).

### 4.6.1 Arealstrategi

I nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging (litt. A5) anbefaler regjeringen at en langsiktig og overordnet arealstrategi inngår i samfunnsdelen, bl.a. som grunnlag for kommuneplanens arealdel, og gjerne med en horisont på 20-30 år. Her kan en belyse konsekvensene av ulike alternative utviklingsretninger. Kommunene kan blant annet bruke arealstrategi med hensyn til

---

<sup>3</sup> Civitas har levert en stor del av det faglige innholdet i ADV, og organisert utvikling og uttesting av løsningen. Våre vurderinger kan være påvirket av dette.

- utbyggingsretninger
- fortettings- og transformasjonsområder
- kommunikasjonslinjer og -knutepunkt
- langsiktige grenser for utbygging mot LNFR-områder.

Stadig flere kommuner tar i bruk arealstrategi som premissgiver for kommuneplanens arealdel. Se f.eks. [Tønsberg](#) og [Nærøysund](#) for to måter å presentere arealstrategi, der lokalisering av handel og service er sentrale tema.

#### 4.6.2 Tematiske kommunedelplaner

Etter PBL [§ 11-1](#) kan det utarbeides tematiske kommunedelplaner for handel og service etc. Men dette ser ikke ut til å være vanlig. I stedet behandles slike spørsmål i arealplanene, inkludert kommunedelplaner arealdel. Særlig er handel et viktig tema i sentrumsplaner. Aktuell veiledning er samlet under fagtema [sentrumsutvikling](#) på [planlegging.no](#). I tilknytning til overordnet planlegging gjøres også handelsanalyser på overordnet nivå, se eksempel [for Åsane bydel i Bergen](#) (litt. C19).

#### 4.6.3 Bylivsundersøkelser

For å samle kunnskap om hvordan folk bruker ulike byrom kan det gjennomføres bylivsundersøkelser, se eksempler fra [Trondheim \(litt. C44\)](#) og [Oslo \(litt. C17\)](#). Undersøkelsene kan omfatte studier av adferd og faktisk bruk, for eksempel hvor mange som oppholder seg i et byrom, hvordan folk beveger seg og om de benytter seg av sitteplasser, handel, tjenesteyting m.m. Det kan også gjøres intervjuer med brukerne. Dette kan i sin tur danne grunnlag for tilpasning av byrommene, se for eksempel [Handlingsprogram for økt byliv i Oslo sentrum](#) (litt. A11) og [nettsidene til Levende Oslo](#).

### 4.7 Konsekvensutredninger (KU) og planprogram

For alle planer etter pbl krever [§ 4-2](#) at *virkn timer* inngår i planbeskrivelsen. For planer med «vesentlige virkn timer for miljø og samfunn» skal planbeskrivelsen gi en særskilt konsekvensutredning, og det må på forhånd utarbeides planprogram etter [pbl § 4-1](#). Dette gjelder bl.a. regionale planer, kommuneplanens arealdel og store reguleringsplaner. Dette inkluderer lokalisering av handels- og besøksnæringer. [Pbl kap. 14](#) krever også KU for større tiltak etter annen lovgivning.

Et omfattende operativt regelverk er gitt i forskrift om konsekvensutredninger ([KU-forskriften](#)). KU-forskriften [§ 17](#) krever at utredninger følger «anerkjent metodikk». I planprogram/ melding bør det klargjøres hvilke metoder som skal benyttes. [§ 24](#) krever at data som samles inn skal systematiseres og legges inn i offentlige databaser – det er med andre ord et krav om at grunnlagsdata skal *deles*.

KDD er ansvarlig departement for konsekvensutredninger til planer etter pbl, mens Klima- og miljødepartementet (KLD) har ansvaret for KU etter sektorlover. KDD har en egen [temaside](#) om KU, bl.a. med en fornyet [KU-veileder](#) (litt. B36) for planer etter pbl fra 2021. Det norske KU-regelverket implementerer EU-direktiv [2014/52/EU](#) og [2001/42/EC](#) i norsk rett, og med felles europeisk regelverk er også utenlandske/felles arbeidsverktøy i bruk. Både i- og utenfor samferdselssektoren brukes [Håndbok V712](#) mye som arbeidsverktøy for konsekvensutredninger.

## 4.8 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel (KPA) og kommunedelplaner areal utarbeides og behandles iht. [pbl kapittel 11](#). Plankart og bestemmelser utgjør den juridisk bindende delen, i tillegg kommer planbeskrivelse med konsekvensutredning og delutredninger. [KDD sin veileder](#) (litt. B14) ble sist oppdatert i 2021.

### 4.8.1 Handlingsrom i KPA

De fleste kommuner har mer eller mindre tydelige mål om næring og handel i samfunnsdelen. Stadig flere lager nå også arealstrategier som gir utviklingsmålene en geografisk dimensjon. Men det er først i arealdelen at kommunen avgjør hvilke arealer de ønsker å avsette til handel og tjenesteyting.

Regional plan, og særlig de juridisk bindende planbestemmelsene, legges til grunn. Regionale planer (unntatt regional planbestemmelse) blir først juridisk bindende når hver av de deltakende kommunene har tatt inn tilsvarende bestemmelser i KPA. Dette blir med andre ord en «test» av at regional plan er tilstrekkelig forankret. Innspill fra besøksnæring og andre utbygere, ofte konkrete, spiller en viktig rolle. Merk at en ikke alltid kommer i kontakt med kjøpmennene. Eiendomsutviklere og grunneiere er langt mer sentrale på dette nivået, se også kap. 2.8.

Muligheten til å angi arealformål, hensynssoner og bestemmelser i KPA er begrenset, det gjøres en relativt grovmasket inndeling i byggeområdene, primært sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger og bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting. Parkeringsnorm er som regel en sentral del av KPA, se kap. 2.9.3 og 4.9.

Muligheter for å begrense trafikk og tilhørende utslipp er stort sett de samme som for samordnet areal- og transportplanlegging, se kap. 4.5. Ofte vil de samme styrings- og arbeidsverktøyene brukes i ATP-arbeidet og i arbeid med KPA. Gjennom juridisk bindende avgrensing av byggeområder har arealdelen effektive virkemidler for å hindre *nedbygging* av karbonrike arealer. Konsekvenser for utslipp og opptak kan benyttes som kriterium for beslutninger om nye utbyggingsområder, bl.a. for besøksnæring.



## 4.8.2 Arealregnskap

KDD anbefaler i [KPA-veilederen](#) (litt. B19) at kommunene utarbeider arealregnskap som kunnskapsgrunnlag for KPA, med oversikt over planlagte endringer i arealdelen, og utbyggingspotensial i eksisterende planer. Kvaliteter ved arealer som vurderes omdisponert til utbyggingsformål kan angis, f.eks. opptak eller potensielt utslipp av klimagasser.

## 4.9 Parkering

Kapittel 2.9.3 beskriver parkering sett i sammenheng med besøksnæringene. Her går vi mer inn på de juridiske sidene. De fleste kommuner i byområder har innført tiltak som regulerer parkering på ulike måter. Figur 47 illustrerer noen av de vanligste løsningene.

Litt forenklet kan en si at parkeringstiltak kan knyttes til to lovverk. Plan- og bygningsloven regulerer nye plasser (antall, utforming, eierskap og hvor de bygges), mens vegtrafikkloven styrer hvordan eksisterende plasser på gategrunn reguleres og brukes for eksempel med avgift eller tidsbegrensing. Ved å ha redusert pris for nullutslippskjøretøy og maksimal parkeringstid, kan en påvirke sammensetningen av bilparken og reiseformål, f.eks. prioritere handelsparkering.

Overordnet parkeringspolitikk fastsettes i KPA, som regel i form av en parkeringsnorm, og her har det vært en dreining fra minimumsnormer til maksimumsnormer i sentrale strøk. Det er mulig å ha ulike normer for ulike deler av kommunen, for eksempel for sentrumsområder. Normen implementeres i reguleringsplaner, bl.a. krav til minimum og/eller maksimum antall parkeringsplasser for bil og sykkel knyttet til handel og service.



Figur 47: Eksempler på virkemidler i parkeringspolitikk (Olav Fosli, Civitas)

Da parkeringsnormene gjelder ved nybygg eller ombygging er disse et langsiktig virkemiddel. Når parkeringsplassene først er etablert, har ikke kommunen etter dagens regelverk innvirkning på bruken av plassene. Kommunen kan f.eks. ikke pålegge en privat eier å redusere antall plasser eller kreve at det innføres parkeringsavgift. Flere har etterlyst lovhjemmel for å regulere bruken av eksisterende parkeringsplasser.

Arealdataverktøyet (ADV) som brukes sammen med transportmodellene (se kap. 4.5), inkluderer beregning av hvordan parkeringstiltak påvirker trafikk, klimagassutslipp m.m. «Parkeringsmotstand» beregnes basert på antall plasser, antall potensielle reiser til området og pris for parkering. Det skilles mellom korttidsparkering og heldagsparkering. Jo høyere parkeringsmotstand, dess færre bilreiser til det aktuelle området.

## 4.10 Reguleringsnivå

Reguleringsplan etter [pbl kapittel 12](#) kan utarbeides som områderegulering ([§ 12-2](#)) eller detaljregulering ([§ 12-3](#)). Områderegulering skal som hovedregel gjøres av kommunen. Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering. Årlig vedtas 1500-2000 reguleringsplaner ([SSB](#)), de fleste med private forslagsstillere. Planene skal utarbeides av «fagkyndige», og veiledning kan tilpasses det.

Den nyreviderte [reguleringsplanveilederen](#) fra KDD (litt. B15, 2022) er bl.a. supplert med dokumentmaler og sjekklister. Sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger og off./ privat tjenesteyting har egne underkapitler. Merk at hotell og bensinstasjon m.m. inngår i «annen næringsbebyggelse».

I reguleringsplan kan det gis mer detaljerte bestemmelser, blant annet areal til forretninger fordelt på plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette, er ikke tillatt. Det kan for eksempel ikke gis regler om hvilke typer forretning som er tillatt i et sentrumsbygg. Det kan angis forbud mot større kjøpesentre. Antall parkeringsplasser fastsettes basert på overordnet parkeringsnorm, men det er ikke hjemmel for å fastsette at parkering på privat grunn skal avgiftsbelegges. Videre kan virksomhetens karakter, åpningstider m.m. reguleres av hensyn til forstyrrelser i nabolaget. Det kan gis bestemmelser om maksimum og minimum arealstørrelser på forretninger, krav til parkering for bil og sykkel, forplass, stedfesting av varelevering og ellers bestemmelser om grad av utnytting, utforming, rekkefølgekrav og krav til dokumentasjon med mer.

### 4.10.1 Riktig plannivå?

Et sentralt spørsmål er på hvilket plannivå det er mest hensiktsmessig å styre handel og tjenesteyting, og om virkemidlene på hvert nivå er tilstrekkelige. Mange spørsmål bør uansett være avklart i overordnet planlegging,

f.eks. lokalisering av større virksomheter og boligområder, se kap. 4.5. Hver reguleringsplan må sees i sammenheng med annen arealbruk, f.eks. handelsetableringer og andre tiltak i transportsystemet. Hvis en større regulering ikke er i samsvar med KPA, bør det helst gjøres en ny, overordnet areal- og transportanalyse for å vurdere effekt på transport og klimagassutslipp

Her må en ta i betraktning at en stor del av reguleringsplanene fremmes som private planforslag. Blir for mye overlatt til detaljplanleggingen blir det mer krevende for kommunen å komme i inngrep. Det blir også vanskeligere å ivareta strategiske hensyn når «én og én» reguleringsplan behandles. Men hvis for mye blir bestemt i overordnet plan kan det gå ut over fleksibiliteten og mulighet for næringslivet til å finne effektiv bruk av arealene.

Hjemmel for mer detaljerte arealformål, hensynssoner og planbestemmelser gir imidlertid nye muligheter som ikke finnes i overordnet planlegging.. En tommelfingerregel for hva som effektivt kan påvirkes på reguleringsnivå kan være at tiltaket eller aktiviteten skjer innen planområdet. Pbl gir i liten grad hjemmel for å kreve bruk av en bestemt type teknologi eller å stille strengere krav enn de som fremgår av teknisk forskrift (TEK). Men det er noe videre hjemmel til å stille *funksjonskrav* i reguleringsplaner.

#### 4.10.2 Utredningskrav – handels- og trafikkanalyser

Kommunen kan i arbeid med egne arealplaner, særlig områderegulering gjennomføre særskilte utredninger knyttet til handel og tjenesteyting. Likeledes kan de som utarbeider private planforslag bli pålagt eller selv velge å gjennomføre delutredninger. Aktuelle vurderinger kan også tas inn i konsekvensutredning/ planbeskrivelse.

Regionale planer og/eller kommuneplan stiller gjerne krav om handelsanalyse til detaljplaner som legger til rette for forretningsvirksomhet utenfor definerte sentra eller for plasskrevende varer. Tilbake i 2010 oppsummerte TØI erfaringer med slike analyser i storbyene ([litt. C45](#)).

Lokale handelsanalyser tar gjerne for seg dagens markedsandeler og dekningsgrad i området (handelsareal pr. innbygger etc.) og hvordan det planlagte tiltaket antas å påvirke handelsutvikling lokalt samt andre steder i kommunen, særlig i sentrum. Dette sees gjerne i sammenheng med handelslekkasje, dvs. i hvilken grad folk drar andre steder for å handle. Merk at begrepet handelsanalyser også brukes om handelens egne strategiske analyser av marked og markedsutvikling.

Ved detaljplaner for handel, service og annen besøksintensiv virksomhet er det vanlig å stille krav om trafikkanalyser. Her beskrives tiltakets antatte virkning på trafikkforhold lokalt, inkludert endring i trafikkvolum og utslipp samt mulighet for kø og forsinkelser i nærliggende vegnett/ vegkryss. Det finnes kommersielle trafikkberegningsverktøy til slike formål.

Vi har ikke funnet egne, nasjonale veiledere for handels- og trafikkanalyser, men konsulentene har gjerne sine egne maler og metodikk som de benytter i oppdrag. Noe materiale fra Statens vegvesen samt data fra SSB benyttes. Ellers gir flere fylkeskommuner veiledning knyttet til deres utredningskrav.

#### 4.11 Departementets planveiledning

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har samlet sin veiledning til plandelen i pbl på nettsiden [planlegging.no](http://planlegging.no). Her er styringsverktøy, inkludert loven selv med forskrifter, og arbeidsverktøy for planleggere samlet. Det gis innføring i plansystemet på ulike nivå, prosessverktøy for de ulike plantypene og ulike hensyn som skal ivaretas. I [samlingen av fagtema](#) refereres også veiledninger og ressurser fra andre aktører. I tilknytning til handel og service er fagtemaene [by- og stedsutvikling](#), [byrom og møteplasser](#), [fortetting, transformasjon og knutepunktutvikling](#), [gåing](#), [samordnet areal- og transportplanlegging](#) og [sentrumsutvikling](#) særlig relevante.

KDD utgir nyhetsbrevet [Plannytt](#) om bl.a. planlegging etter pbl. Her finnes bl.a. nyhetssaker, nytt innhold på [planlegging.no](http://planlegging.no), aktuelle fagrapporter og informasjon om aktuelle fagfora.

Planavdelingen har lang tradisjon for å skape eller bidra til fagarenaer for planleggere og politikere i kommuner og fylkeskommuner. Dette skjer ofte i samarbeid med statsforvalterne. Det har vært særlig stor aktivitet knyttet til ulike satsinger, f.eks. [Framtidens byer 2008-14](#). Ulike nettverkssamlinger er i dag den viktigste formidlingsarenaen, se oversikt over [arrangementer i nyere tid](#). Pandemien har lagt en demper på fysiske møter de siste 2-3 årene, men også åpnet nye muligheter knyttet til digitale arenaer/ løsninger som er utviklet. [Panda](#) er et verktøy og nettverk for regional planlegging, statistikk og analyse. Her deltar fylkeskommunene, KDD og Innovasjon Norge.

Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) og KDD har gått sammen om rekrutteringskampanjen [planutdanning.no](http://planutdanning.no). Her vil en vise kommende studenter hvilke muligheter utdanning innen planfag gir. [Samplan](#) er et etter- og videreutdanningskurs i samfunnsplanlegging der KDD bidrar i samarbeid med KS og flere departementer. Pbl, miljø m.m. står sentralt. Det arrangeres nå også et eget [Samplan for kommunedirektører](#). Ellers bidrar Planavdelingen med foredragsholdere på kurs og arrangementer i regi av andre, i veiledning av masterstudenter m.m. Bistand til doktorgradsarbeider er også en mulighet.



## 4.12 Regelverk i andre nordiske land

Vi vi her gi et kort innblikk i hvordan lokalisering av besøksnæring er håndtert i våre nabolands motsatser i den norske plan- og bygningsloven. Innen rammen av dette oppdraget har vi ikke hatt rom for å vurdere hvordan regelverket i våre naboland fungerer og håndheves i praksis, og om landene når sine mål knyttet til lokalisering av handel og service.

### 4.12.1 Finland

[Markanvändnings- och bygglagen](#) (2001, under revisjon) har i [kap. 9a](#) regler for detaljhandelsenheter på mer enn 4000 m<sup>2</sup>. I arealplaner skal en her se til at etableringen ikke har skadelige konsekvenser for kommersiell virksomhet i sentrumsområder. Butikkene må være mest mulig tilgjengelige med kollektivtrafikk, gange, sykkel og moped, og skadelige konsekvenser for trafikken skal være så små som mulig. Etablering skal primært skje i sentrumsområder, hvis ikke tilgjengelighet til handel tilsier noe annet. Plassering utenfor sentra kan bare skje i samsvar med regional plan, så fremt plasseringen ikke er i samsvar med gjeldende detaljplan.

### 4.12.2 Sverige

[Plan- och bygglagen \(PBL\)](#) (2010) har ikke egne bestemmelser om handel, bortsett fra at det i detaljplan kreves «skäl av betydande vikt», inkludert miljø, dersom mulighetene for å bedrive handel skal reguleres. Regler for arealformål «detaljhandel» er gitt i [forskrift](#) med felles regler for dagligvarer, sjeldenvarer og tjenesteyting. Veiledning er samlet i publikasjonen «[Planera för handel](#)» fra 2015, og her beskrives muligheter innen planlegging for handel, basert på «allmenne interesser» definert i PBL, bl.a. estetikk, livsmiljø, husholdning med ressurser, ytre miljø, økonomisk vekst og effektiv konkurranse. I praksis synes den formelle, nasjonale styringen å være beskjeden, men kommunene har betydelig handlingsrom.

### 4.12.3 Danmark

[Planloven](#) (2017) angir i kapittel 2d at arealer til butikkformål skal legges ut i én bykjerne, samt i bydelssentra for byer med mer enn 20 000 innbyggere. Disse avgrenses i kommuneplan, og kommunen fastsetter maksimalt bruttoareal i hvert bydelssenter. For butikker som «ikke uden videre kan plasseres i bymidten» kan det legges ut arealer til «avlastningsområder», men ikke kun for dagligvare. Unntak gis også for butikker «der alene forhandler særlig pladskrævende varer eller varer, som frembyder særlige sikkerhedsmæssige forhold, f.eks. motorkøretøjer, lystbåde, campingvogne, trailere, planter, havebrugsvarer, tømmer, byggematerialer, grus, sten- og betonvarer og møbler samt ammunition og eksplosiver». Unntak omfatter også lokalbutikker, fabrikkutsalg og handel tilknyttet «tankstationer, togstationer, lufthavne, stadioner, fritliggende turistattraktioner» o.l. når kundene benytter anlegget på grunn av dets primære funksjon.

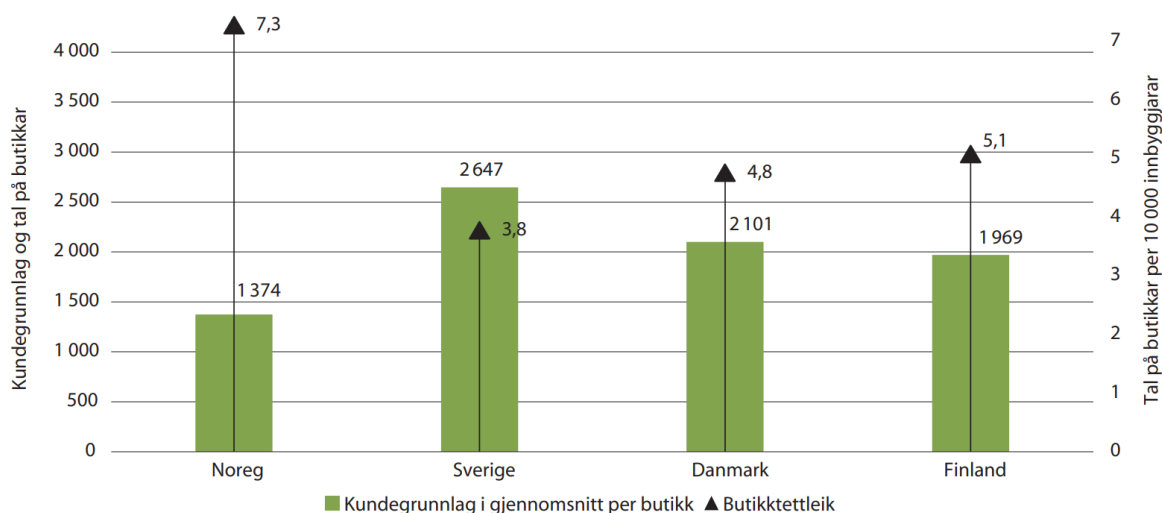
Dagligvarebutikker i bykjerner og bydelssentra kan maksimalt ha 5000 m<sup>2</sup> bruttoareal, og i tillegg inntil 200 m<sup>2</sup> til «personalekantiner, personaletoiletter, personalefitnessfaciliteter og personalepauserom». Dagligvarebutikker som er enkeltstående eller inngår i lokalsentre kan maksimalt være på 1200 m<sup>2</sup>, mens et lokalsenter til sammen kan ha maks 3000 m<sup>2</sup>. Dagligvarebutikker i avlastningsområder kan maksimalt være på 3900 m<sup>2</sup>.

Den danske fagstatsråden skal hvert fjerde år gi en redegjørelse til Folketinget som belyser og vurderer utviklingen i kommune- og lokalplanleggingen for detaljhandelsstrukturen.

#### 4.12.4 Konkurransforhold og butikk tetthet

Forrige regjering i Norge ville i sin stortingsmelding om dagligvare og konkurranse ([Meld. St. 27 2019-20, Litt. A16](#)) vurdere om den norske pbl skulle endres slik at konkurransehensyn ble en tydeligere del av lovgrunnlaget. Slike presiseringer er gjort i tilsvarende svenske, danske og finske lover. Stortingsmeldingen nevner imidlertid ikke hvordan dette kan innvirke på bilbruk og tilgang til butikker for folk som ikke disponerer bil (se kap. 3.2 om interessemotsetning mellom transportomfang og konkurranse).

I stortingsmeldingen sammenliknes gjennomsnittlig antall innbyggere pr. dagligvarebutikk og antall butikker pr. innbygger. Se også en mer detaljert sammenlikning av Norge og Sverige i [litt. C34](#). Tallene viser at Norge har relativt mange dagligvarebutikker pr. innbygger. Mye av forklaringen ligger i at Norge har desentralisert bosetning og mange hytter som gir grunnlag for mange små butikker, se også kapittel 2.9.4. I tillegg kommer «brustadbuene» (se kap. 2.5.7) som er et særnorsk fenomen. Men med vår spredte bosetning må vi også kunne anta at utvikling i biltrafikk hos oss er mest følsomt for et redusert antall butikker. Hensyn til både trafikk, utslipp og nærmiljø kan tilsa at vi *ikke bør* lære av våre nordiske naboer med hensyn til å redusere antallet butikker, selv om det kan gjøre butikkdriften mer effektiv.



**Figur 48: Kunde grunnlag og tetthet av dagligvarebutikker i nordiske land 2018.** Kilde: Meld. St. 27 2019-20, Litt. A16), basert på nasjonal statistikk fra landene.

## 5 Kartlegging av regionale planer

I dette kapittelet gjennomgår vi hvordan nasjonale føringer for areal- og transportplanlegging følges opp for handelsetableringer i regionale planer. Ut fra utvalgte innsigels saker som har vært til behandling i departementet, har vi også eksempler på hvordan kommunene forholder seg til de regionale planene. Sakene er valgt ut for å illustrere noen hovedtrekk i hvordan kommunene forholder seg til de regionale planenes føringer for handelsetableringer, og ikke for å evaluere departementets behandling av saker som omhandler handelsetableringer. For ordens skyld har vi valgt å bruke «regional plan» om både eldre fylkesplaner og nyere regionale planer.

### 5.1 Nasjonale føringer og retningslinjer

Det finnes ikke særskilte nasjonale føringer for handel i arealplanleggingen i dag, men det er flere relevante styringsdokumenter og verktøy som brukes av kommuner og fylkeskommuner. Disse er nærmere omtalt i kapittel 3 og 4, deriblant

- statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging (SPR BATP)
- regjeringens nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (nasjonale forventninger)
- [veiledning om sentrumsutvikling](#) på regjeringens hjemmesider Planlegging.no.

Vårt inntrykk etter gjennomgangen av de regionale og kommunale planene i utvalget, er at nasjonale føringer og veiledningen til nasjonale myndigheter er godt kjent av regionale og lokale planmyndigheter, og at de legges til grunn i planleggingen.

#### 5.1.1 Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre

[Rikspolitisk bestemmelse \(RPB\) for kjøpesentre](#) ble fastsatt i 2008 og varte i ti år, før den ble opphevet 2018, se også kapittel 4.3.2. Den rikspolitiske planbestemmelsen forutsatte at fylkeskommunene utarbeidet egne retningslinjer for lokalisering av kjøpesentre. Til tross for at den nå er opphevet, er den fortsatt relevant fordi flere av de regionale planene vi har gjennomgått er fra tiden før 2018, og fordi de regionale planbestemmelsene for nyere regionale planer ofte følger ordlyden i den opphevede RPB-en.

## 5.2 Regional planbestemmelse

Fylkeskommunen kan etter plan- og bygningsloven § 8-5 fastsette en regional planbestemmelse for å ivareta nasjonale og regionale hensyn i arealplanleggingen, se kap. 4.3.1. Med planbestemmelsen har fylkeskommunen hjemmel til å nedlegge et midlertidig forbud mot særskilte bygge- og anleggstiltak i inntil ti år. Dette er det sterkeste juridiske virkemiddelet fylkeskommunen kan bruke i arealplanleggingen, og gjelder foran kommunenes kommuneplan og reguleringsplaner. Brudd på planbestemmelsene er grunn til å fremme innsigelse til kommunens planer.

I de fleste regioner er planbestemmelsene en del av den generelle regionale planen, eller regionale planer for delregioner – som Grenlandsregionen. I noen regioner, som Troms, er de en del av en tematisk plan for handelsetableringer.

Paragraf 8-5 brukes i all hovedsak til å regulere handelsetableringer. Det finnes et par unntak, som masseuttak i Vefsna-vassdraget, og båndlegging av en regional veiforbindelse i Ullsfjord i Troms. I regional plan for Østfold (2020) finner vi også *Regional planbestemmelse for lokalisering av arbeids- og/eller besøksintensive virksomheter*. Denne handler ikke eksplisitt om handelsvirksomheter, men også om lokaliseringen av offentlige virksomheter med mange arbeidsplasser som har blitt lagt utenfor sentrumsområder.

Møre og Romsdal er den eneste regionen uten en regional planbestemmelse for handel med hjemmel i pbl § 8-5. I deres *regionale delplan for attraktive byar og tettstadar* (2014) legger de RPB-en, som da fortsatt var i kraft, til grunn for kjøpesenteretableringer. De har retningslinjer og tilrådninger for tema som lokalisering av handel, størrelse på etableringer og senterstrukturen i regionen.

### 5.2.1 Innholdet i regionale planbestemmelser

Strukturen, og mye av ordlyden, i regionale planbestemmelser følger i hovedsak det som stod i RPB-en, men innholdet og detaljeringsgraden varierer mellom regionene. Under følger en beskrivelse av hvordan regionale planbestemmelser typisk er bygget opp, med eksempler.

- Den innledende delen i de fleste regionale planbestemmelser beskriver formålet med bestemmelsene. Det er som regel å styrke eksisterende by- og tettstedssentre, bidra til effektiv arealbruk, eller lignende formuleringer. Deretter følger det ofte et avsnitt om at handelsetableringer og -utvidelser skal skje på arealer kommunene har avsatt til sentrumsformål i kommuneplanens arealdel. KPA skal være det styrende dokumentet for arealplanleggingen i kommunene. I de tilfeller det fremmes forslag om utbygging som ikke er i tråd med arealdisponeringen i KPA/regional planbestemmelse, skal dette som regel skje gjennom en søknad til fylkeskommunen – mer om dette nedenfor.



- Flere regioner har i tillegg fastsatte størrelser på handelsetableringer av ulik art, og geografiske avgrensninger til hvor slike etableringer kan skje. Dette er ofte supplert med kart, slik som i *regional plan for handel og service i Troms* (2016), der det er kart over alle sentrumsavgrensningene i fylket.
  - [Regional planbestemmelse for Oppland](#) (2016) fikk en formulering om at etableringer på over 1 500 m<sup>2</sup> skulle være lokalisert i arealer avsatt til sentrumsformål.
  - Vestfold har med følgende i sin regionale planbestemmelse fra 2019: *Etablering av handelsvirksomhet med et samlet bruksareal på over 3 000 kvm eller utvidelse til over 3 000 kvm samlet bruksareal er bare tillatt i by- og større tettstedssentre eller andre områder for handel, slik disse er lokalisert og avgrenset i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan [...]*
  - I *Regional plan for Jæren og Søre Ryfylke* (2021), har Rogaland fylkeskommune definert maks-størrelser på handel i tilknytning til boligområder. Her har fylkeskommunen i tillegg gjort en avgrensning av typen varehandel: *Nærbutikk og nærservice på inntil 1250 m<sup>2</sup> bruksareal handel og inntil 500 m<sup>2</sup> bruksareal tjenesteyting kan etableres i eller i nær tilknytning til boligområder.*
- Mange regionale planbestemmelser har definerte lokaliteter der det er tillatt med handelsetableringer og -utvidelser, fastsatt i samråd med kommunene.
  - Dette ser vi for eksempel i *Regional plan for samordna areal og transport i Grenland* (2014), der Skien er fylkessenter, Skien og Porsgrunn er definert som regionsentre, og mindre tettsteder er definert som lokalsentre. Typen senter avgjør både størrelse og typen varehandel som tillates der. Planen har i tillegg områder definert som «handelssteder», der det kan etableres et større, men begrenset antall virksomheter.
  - I regional plan *Østfold mot 2050* (2018) er det definert egne «avlastningsområder», utenfor sentrumsområder der det kan etableres storhandel og virksomheter med plasskrevende varer. Steds-kategorien avgjør omfanget og typen av handelsetableringer, og i hvilken grad kommunene kan få unntak fra regional planbestemmelse.

- De fleste regionale planbestemmelser inneholder definisjoner av ulike handelskonsepter. Plasskrevende varer<sup>4</sup> er en mye brukt betegnelse på varehandelskonsepter som ikke er egnet for lokalisering i sentrumsområder. I flere av de regionale planbestemmelsene får plasskrevende varer unntak fra planbestemmelsene. Det er forutsatt at kommunen har avsatt arealer til dette formålet i KPA, og at områdene kobles til gang- og sykkelveinettet, og til kollektivtrafikk. I Rogaland har fylkeskommunen i tillegg lagt inn en begrensning på hvor stort salgsareal man kan bruke på ikke-plasskrevende varer som hører til de plasskrevende varene.
- Flere av fylkeskommunene krever en søknad, med en handelsanalyse, for handelsetableringer som enten overskrider en arealbegrensning<sup>5</sup> i den regionale planbestemmelsen, eller for etableringer som skjer utenfor geografisk avgrensede områder. I *regional plan for samordna areal og transport i Telemark* (2015), stiller fylkeskommunen i tillegg krav om hvilke metoder som skal brukes i utredningen.
- De fleste regioner har i tillegg retningslinjer som ikke er juridisk bindende. Bruk av regionale retningslinjer praktiseres ulikt. Det som i noen regioner defineres som ikke-bindende retningslinjer, er fastsatt som bindende planbestemmelse i en annen. Dette skyldes også at flere av planene er vedtatt før RPB-en ble opphevet i 2018. Flere av disse, som *regional delplan for attraktive byar og tettstader* i Møre og Romsdal, legger RPB-en til grunn, og har supplerende retningslinjer om andre former for handelsetableringer.

### 5.3 Hvordan nasjonale føringer følges opp i de regionale planene

Vår vurdering er at nasjonale føringer for arealplanlegging, følges opp i de regionale planene vi har gjennomgått. Fylkeskommunene spiller en viktig rolle i å formidle de generelle nasjonale føringene til kommunene og sette føringene inn i en handelssammenheng. De kjenner kommunene, deres arealplaner, vurderingene bak arealdisponeringene, med mer. Vårt inntrykk er at fylkeskommunene bruker den opphevede Rikspolitiske bestemmelsen fra 2008 som en modell for de regionale planbestemmelsene, etter at den ble opphevet, i fravær av konkrete nasjonale føringer/regler for handelsetableringer.

<sup>4</sup> Eksempler på dette er salg av biler, landbruksmaskiner, båter, trelast, og salg fra planteskoler. Dette er fra rikspolitisk bestemmelse om *midlertidig etableringsstopp av kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder* fra 1999. Det er likevel ikke alle regionale planbestemmelser som har definisjoner på varekategorier.

<sup>5</sup> I de fleste tilfeller er dette satt til 3000 m<sup>2</sup>. Dette var begrensningen i RPB-en for kjøpesentre.

Handel får mye plass i de regionale planene vi har gjennomgått, og det er tydelig at fylkeskommunene ikke vil overlate handel i arealplanleggingen helt til lokale myndigheter, til tross for flere år med føringer om mer «lokalt selvstyre» fra nasjonalt hold. Dette skyldes at de etablerte fylkeskommunen ønsker å regulere ikke er sentrumsforretninger, men forretninger i stort format med et bredt utvalg av varer, og som har et stort handelsomland. Som vi har sett tidligere i rapporten er dette handelskonsepter og handelsetableringer som langt på vei utkonkurrerer sentrumsbutikkene. De har blant annet et større varesortiment, og samlokalisering av tjenester som kaféer og spisesteder. Dette er en del av en større bransjegliding, bort fra tradisjonell faghandel lokalisert i sentrum, til storhandels- og kjøpesenterbasert handel. Strukturelle endringer i form prisnedgang på tradisjonelle sentrumsvarer som klær og sko, jernvare og lignende, er med på å flytte slike varegrupper ut til lokaler utenfor sentrum med lavere leiepriser og der «alt er på ett sted».

Nasjonale myndigheter, fylkeskommunene, og kommunene, ønsker på sin side å legge til rette for «levende sentrum» i byer og tettsteder ved å lede handelen tilbake fra omlandet. Slik sett er målene til regionale myndigheter om levende sentra i stadig konflikt med bransjens behov for hensiktsmessige arealer.

Ordlyden i flere av de nyere regionale planbestemmelsene vitner om at lokale myndigheters behov for arealer har blitt hørt i utarbeidelsen av de regionale planene, for eksempel når det kommer til antallet lokaliteter som er godkjente for handelsetableringer i de regionale planene. For eksempel står det i regional plan for Østfold (2018) at det kan tilrettelegges for handel som dekker det lokale behovet utenfor de definerte sentrene i regionen. «Lokalt behov» går igjen i flere av de regionale planbestemmelsene. Dette behovet må utredes og beskrives i en handelsanalyse, som nevnt ovenfor.

Plasskrevende varer er heller ikke alltid definert i alle regionale planbestemmelser. I *regional plan for handel, service- og senterstruktur i Akershus* (2018), nevner «plasskrevende varegrupper», uten å definere disse. Oslo kommune fremmet innvending til den regionale planen, fordi de ønsket en presis definisjon av begrepet. Begrunnelsen var blant annet at det ikke ble gjort et klart skille mellom plasskrevende *varegrupper* og plasskrevende *handelskonsepter* – «big boxes». I sin vurdering skrev fylkeskommunen at det er opp til hver enkelt kommune å vurdere hvilke etableringer som skal defineres som plasskrevende, og at slike problemstillinger skal avklares av kommunen i KPA. Departementet vedtok å ikke ta innvendingen fra Oslo kommune til følge. De la i sin vurdering vekt på at den regionale planen gir gode nok føringer for lokaliseringer, samtidig som lokale myndigheter beholder sitt handlingsrom, og får også veiledning til å vurdere arealer for handelslokaliseringer i sin planlegging.

Eksemplene over kan tyde på flere tilfeller der fylkeskommunen har en pragmatisk holdning til slike lokaliseringer, og at nasjonale føringer om mer

lokalt selvstyre har blitt innarbeidet i regional planlegging på dette området. Avklaringer av «lokale behov» kan gi kommunene et større handlingsrom når arealer til handelsetableringer skal inn i KPA. Som med andre tema i arealplanlegging er det viktig å få avklart arealdisponeringen i KPA, slik at det blir forutsigbart for partene. Vår erfaring er at det er mer tid og rom for konstruktiv dialog mellom lokale og regionale myndigheter om overordnede tema, som handelsstrukturen i kommunen, i kommuneplanprosessen. Slike vurderinger er det ikke like mye rom for i en mer nærsynt reguleringsplanprosess.

Godt forankrede og gjennomarbeidede kommunale og regionale planer til tross: Handelen er i stadig endring, med andre arealbehov og varegrupper i dag enn bare for få år siden. Bransjen selv sier de trenger mer fleksibilitet og handlingsrom for etablering av sine konsepter. Det er sjelden handelsaktører ser på regionale planer når de ser etter aktuelle tomter. Det er næringsarealer i KPA eller ferdig regulerte tomter som tiltrekker seg interesser. Det gir nye utfordringer for fylkeskommunens styring av fremtidige etableringer, fordi det er lokale behov som mest sannsynlig vil fortsette å styre etableringene.

Vi har gjennomgått innsigelsessaker behandlet av departementet i perioden 2013-2021 (regjeringen Solberg I og II). Vi har funnet i underkant av ti saker med handelsetableringer som tema, av totalt 219 saker som har vært behandlet. I samme periode ble det vedtatt mellom 1300-1900 reguleringsplaner i året. At det er så få saker om handel som ender i departementet kan tyde på at de fleste problemstillinger knyttet til handel lar seg løse lokalt. De fleste av sakene er fra før rikspolitisk retningslinje om kjøpesentre ble opphevet, og fra regioner som ikke hadde regionale planbestemmelser som regulerte handelen. Utvalget ble derfor begrenset. De to sakene vi likevel har valgt ut, illustrerer blant annet at uenigheter om begrepsbruk ofte er en kilde til konflikt, og at det finnes tilfeller der kommunens ønske om fleksible planer ikke er forenlig med regional planbestemmelse.

#### [Innsigelse til kommunedelplan for Lillehammer by \(2020\)](#)

I denne saken var det ikke mangelen på en avgrensning av «plasskrevende varer», men snarere at kommunen hadde en definisjon i bestemmelsene i kommunedelplanen som åpnet for plasskrevende handel med et bredt vareutvalg – tidligere også omtalt som «handel i store formater». Ifølge regionale myndigheter (fylkesmannen og fylkeskommunen) ville slike etableringer på Strandtorget, utenfor Lillehammer sentrum, være i direkte konkurranse med sentrumshandelen. Dette forsterkes ytterligere av at et annet område i kommunen, tett på sentrum også driver med plasskrevende handel. Kommunen på sin side ønsket å styrke Lillehammer som regionalt handelscenter i konkurranse med andre handelssentra langs E6.

Denne saken viser en tendens flere steder i landet. Frykten for å «tape» mot sine naboer i konkurransen om handelsetableringer gjør at kommunen



legger ut store arealer for å tiltrekke seg interessenter. De mange etableringene langs de store ferdselsårene E6 fra Østfold-traktene og nordover, og E18 fra Sørlandet og nordover, er synlige bevis på denne praksisen.

#### Innsigelse til kommuneplanens arealdel i Time kommune (2019)

Denne saken gikk på omdisponering av næringsareal avsatt til handel med plasskrevende varer, til alle typer handel i stort format – «big box»-konsepter. Regionale myndigheter i Rogaland mente kommunens ønske var i strid med regional planbestemmelse og SPR-BATP. Etableringene ville være i konflikt med handelen i Bryne sentrum, definert som delregionsenter i regional delplan for Jæren og Søre Ryfylke. Kommunen ønsket mer forutsigbarhet for fremtidige etableringer gjennom planavklaring av områdene i arealdelen, fremfor å gi dispensasjoner. De viser også til stor interesse fra bransjeaktører. Bryne sentrum er for kompakt til at det er rom for slike etableringer i sentrumsområdet.

Dette eksempelet viser blant annet hvordan plassmangel i sentrum bidrar til flere etableringer i utkanten av byer og tettsteder. Vi ser dette tydelig i andre deler av landet. Andre eksempler er forholdet mellom Moss by, og Høyda og Varnaveien i gamle Rygge, og hvordan området i Dikeveien utenfor Fredrikstad trekker til seg storhandelskonsepter som ikke får plass i sentrum. Den nevnte bransjeglidningen, der volumsalg blir stadig viktigere, er også med på å forsterke dette.

## 6 Innspill fra bransje og planleggere

### 6.1 Metode

I de foregående kapitlene har vi presentert vårt «verdensbilde» knyttet til lokalisering av handel og service, inkludert mål og virkemidler. For å korrigere og supplere dette verdensbildet har vi møtt handelsnæringen og de som forvalter regelverket. Møter og deltakere er oppsummert i vedlegg.

Det er avholdt to fagdager der bransjefolk har formidlet kunnskap om handel og service, og deres erfaring med planlegging etter pbl. Oppdragsgivers representanter har deltatt, slik at departementet selv har fått informasjonen ufiltrert. Fagdage er planlagt og organisert av prosjektmedarbeider Harald T. Nilsen, med bistand fra Asbjørg Næss. Begge har også hatt egne innlegg, blant annet basert på oppdrag for aktører innen handel og service. Informasjon fra den første fagdagen i juni er også benyttet som grunnlag for framstillingen i kapittel 2.

Det er avholdt fire dagsmøter med fagfolk fra utvalgte i kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere. Det ble benyttet en variant av strukturert intervju der samtalen kan gå relativt fritt. Deltakerne ble på forhånd spurt om å gi en kort innledning om hvordan de arbeider med lokalisering av handel og service på ulike plannivå, med tilhørende styringsverktøy og arbeidsverktøy. Vi spurte også om eventuelle udekte behov i dette arbeidet. Deltakerne fikk på forhånd ingen dokumentasjon fra oss, dette for å unngå at de ble ledet for mye, «leste seg opp», etc. I den grad det ikke kom frem i presentasjonene, spurte vi om aktuelle verktøy på hvert nivå.

Utvalg av kommuner og fylker er gjort slik at ulike landsdeler, kommune-størrelser og problemstillinger ble representert. Deltakelse var frivillig. Denne gangen konsentrerte vi oss mest om byer og tettsteder, men i vårt prosjekt for KDD våren 2022, knyttet til klima ([litt. C39](#)), møtte vi også mindre kommuner og fikk gode innspill knyttet til handel og service. Også disse er benyttet som grunnlag for rapporten her.

Vi presenterer et øyeblikksbilde basert på møtene og beskriver våre vurderinger av innspillene. Innspillene er ikke knyttet til de enkelte deltakerne eller deres arbeidsgiver. Men vi refererer noen konkrete eksempler på saker som har vært oppe, og planarbeid som er gjennomført. Fagtermer og forkortelser blir i dette kapitlet brukt uten nærmere forklaring, vi henviser til de foregående kapitlene og til rapportens ordliste.

Mange gode tanker og verdifull innsikt er delt gjennom møtene. Internt, både blant næringsaktørene og planleggerne, ser vi noen ganger motstridende syn. De aller fleste er opptatt av transportdimensjonen, og de fleste aksepterer det å unngå nedbygging av karbonrike arealer som premiss. Når det gjelder bylivs- og nærmiljødimensjonen varierer inntrykket fra «gløddende engasjert» til nesten uinteressert, det gjelder både planleggere og bransjefolk. Det er uansett ikke mulig å referere alt som kan fram, og alle nyanser. Vi formidler hovedinntrykk, og med forbehold om at andre ville ha kunnet tolket informasjonen annerledes. Uansett er antallet respondenter for lavt til at resultatene kan regnes som statistisk signifikante.

I dette kapittelet vil vi ofte omtale næringslivsrepresentantene vi har møtt som «handelen» eller «besøksnæringene» (se kap. 2.2.1), selv om bl.a. eiendomsbransjen inngår. Der vi ikke finner grunn for å spesifisere, omtaler vi bidragsyterne fra statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner som «planleggere». Ingen av disse betegnelse er presise, men forenklingen øker tekstens lesbarhet.

## 6.2 Utvikling i handelen

I kapittel 2.7 diskuterer vi hvordan bransjen agerer, både basert på framtidssutsikter og som tilpasning til endringene som faktisk skjer. Vi omtaler også eksempler på tilpasninger som visningsrom, multi-kanal-konsepter, og segmentering. Faggrunnlag er også behandlet i kap. 2.12, mens samspill mellom næring og samfunn diskuteres i kap. 2.13. Her vil vi utfylle dette bildet, basert på innspill vi har fått i møterunden.

### 6.2.1 Usikkerhet i faktagrunnlag og framtidssutsikter

Både planleggere og folk i næringen sier de ofte hører bastante utsagn om dagens marked/ handel, og deterministiske utsagn om hvordan fremtiden vil bli. Enkelte fra næringen mener slike utsagn *noen ganger* kan være preget av «magefølelse, høvding-tendenser og retoriske grep». Og når et utsagn blir gjentatt mange nok ganger av toneangivende aktører, så blir det gjerne til en «sannhet». Samtidig ser en at markedsmessige beslutninger blir stadig mer faktabasert, særlig innen dagligvarehandelen. Det gjelder også leie og utleie av lokaler, der aktører som f.eks. [Plaace](#) yter tjenester basert på et omfattende grunnlag fra en rekke dataleverandører.

Uansett er det neppe rasjonelt for den enkelte aktør i besøksnæringene å alltid dele sensitiv informasjon og langsiktige strategier med konkurrenter og myndigheter. Å være *uforutsigbar* kan ofte være en god, og noen ganger nødvendig, forretningsstrategi. Planleggerne vil på sin side sjelden ha nok kapasitet eller kompetanse til å forstå og evt. ettergå all informasjon.

I plansammenheng er det grunn til å være kritisk til den informasjonen en får, og oppmerksom på at en ikke får all informasjon. Men om en bare skal

agere basert på statistisk signifikant og vitenskapelig dokumenterte fakta, blir grunnlaget magert. Heller ikke rapporten du nå leser tilfredsstillende slike krav. Og alt er uansett usikkert; kriser, konjunktursvingninger, trender, teknologi m.m. kommer gjerne uventet – eller gir uventede utslag. Plangrep som er robuste for ulike typer utvikling kan ofte være de beste.

### 6.2.2 Handel og service utnytter muligheter

Bransjefolk påpeker at det ligger i handelens natur å søke og utnytte muligheter. Handelen går ikke foran, den kommer etter. Næringer ser f.eks. etter muligheter når en ny bydel bygges ut, når sykehuset legges mellom byer eller når høyskolen flytter ut av sentrum. Næringsområder er alltid av interesse, her gjelder det å sjekke ut hva som kan tillates. Er det for eksempel mulighet for en handelspark med lave byggekostnader, rikelig med parkering og få restriksjoner? Det er sjelden kun én interesse som leder til en etablering. Det er et samspill mellom flere aktører; blant annet lokalpolitikere, grunneiere, og besøksnæringene selv.

### 6.2.3 Spill i dialogen med myndighetene

I kapittel 2.13.1 her vi mer generelt diskutert spill i tilknytning til håndheving av regelverk som omfatter besøksnæringen.

I en plan- eller dispensasjonssak er det ikke nødvendigvis rasjonelt for aktører i besøksnæringene å avsløre sine førstevalg. Det kan for eksempel gjelde butikkareal eller antall parkeringsplasser som er nødvendig for å få til en etablering. Se også om «rigide» og «fleksible» handelskonsepter i kap. 2.2.8. I første omgang kan kravene som framføres være bastante.

Det er ikke alltid rasjonelt å avsløre hvilket trekk en vil gjøre om ikke det uttalte førstevalget oppnås: Vil en tilpasse konseptet, etablere seg i nabokommunen eller skrinlegge prosjektet? Selv om det finnes rom for tilpasning, er det gjerne mer rasjonelt å fremføre at etableringen uteblir om en ikke får det som en vil – eller at den havner i nabokommunen. Om utbygger oppnår førstevalget, kan hen ha «skutt gullfuglen», men det vil hen som regel klogelig ikke fortelle hverken myndigheter eller konkurrenter. Andre ganger kan forslag være «ferdig prutet» og trusselen om skrinlegging høyst reell. Fra et planfaglig ståsted handler også dette om å håndtere usikkerhet. Fenomenet vil også kunne studeres ved hjelp av [prinsipal-agent-teori](#).

Mange uttrykker frustrasjon over utbyggere som går til kommunepolitikere om de ikke når fram hos administrasjonen. I samtlige møter med planleggere har vi diskutert tilfeller der utbyggerne gjerne setter kommuner opp mot hverandre for å sikre seg den best mulige «dealen». Dette kan også skape frustrasjon hos butikkene som er der fra før, og mener at de nye konkurrentene oppnår bedre vilkår enn de selv fikk. I det hele tatt rapporteres det om mye «spill» knyttet til handelsetableringer. Det kan tale for regulatoriske grep som reduserer spillerommet noe.



#### 6.2.4 Rom for innovasjon

At handel og tjenesteyting utvikler seg og innoverer er et viktig grunnlag for verdiskaping og bedre tilbud som samfunnet nyter godt av. Ukritisk import av konsepter og «mote» fra utlandet er ikke nødvendigvis innovativt, og kan f.eks. innebære at butikkene dekker til vinduer uten helt å forstå hvorfor de gjør det. Men det fins selvsagt også mange *gode* idéer å hente i utlandet.

I kapittel 2.13.1 diskuterer vi regelverk og grenseoppgang. Liknende diskusjoner har vi hatt i de fleste møtene med næring og planleggere. Hvis innovativ kraft konsentreres om å finne og utnytte smutthull og svakheter i regelverket og sette kommuner opp mot hverandre, kan det *hemme* konkurransen. Da kan de «sleipeste», og ikke de flinkeste, ende opp som vinnere. Dette kan tale for tydeligere grenser og noe mer nasjonale regler.

Derimot er det bred enighet om at myndighetene som regel bør holde fingrene av fatet når bransjen endrer seg. Det er for eksempel neppe grunn til å hindre bransjegliding og netthandel. Det må være rom for å finne nye konsepter og gjøre det uventede, for eksempel når en ny aktør finner ut hva dagligvarehandelen tjener mest på å selge, og samler nettopp disse varene i én butikk. Jo mer forutsigbare rammer og grenser, dess tryggere blir det å innovere innen disse grensene. Slik rettes innovasjonskraften mot konstruktive løsninger som skaper verdier.

Men en trenger ikke være spesielt innovativ for å forstå at det er penger å hente på store enheter i billige bygg med relativt få ansatte, og der en stor del av transportkostnadene veltes over på kunden, se kap. 2.9.4. Enhetsstørrelser kan derfor være et spørsmål storsamfunnet bør engasjere seg i.

#### 6.2.5 Hvor stort handelsareal trengs?

Et mye diskutert tema har vært hvor mye areal ulike typer butikker faktisk trenger. Her får vi noe motstridende signaler, og det skjer stadig endringer. Enkelte konsepter fremstår som ekstremt tilpasningsdyktige. Noen konsepter, særlig storhandel og supermarkeder, har utvilsomt krav om betydelige arealer. Butikker med stort areal vil som regel uansett trenge et stort kundegrunnlag. For spesialiserte nisjebutikker kan et beskjedent areal være tilstrekkelig for å betjene en hel landsdel.

Begrepet «dragere» er benyttet om velkjente handelskonsepter som i seg selv bidrar til å få kunder til et område, og dermed skape grunnlag for destinasjonshandel som også andre butikker kan nyte godt av. Samtidig hevdes det at slike «dragere» trenger større arealer. Generelt etterspør mange i bransjen tilgang til større arealer i sentrum, og mener det kan gi grunnlag for at attraktive butikker etableres og opprettholdes der.

Basert på dialogen med bransje og planleggere, og beskrivelsen av ulike butikktyper i kap. 2.3, 2.4 og 2.5, har vi i Tabell 1 skissert typiske egenskaper knyttet til ulike butikkstørrelser. Inndelingen er gjort i etterkant av møtene,

og er ikke forelagt deltakerne. Dette er et utgangspunkt som bør bearbejdes og testes, men vi tror uansett inndeling i arealstørrelser er tjenlig. Vurderingene her danner grunnlag for anbefalinger i kap. 7.2 og 7.8.3.

**Tabell 1: Typiske egenskaper og virksomhet ved ulike størrelser på butikker og lokaler for tjenesteyting.**

Handelsareal	Dagligvarer	Sjeldenvarer	Tjenesteyting (samlet areal)
< 100 m <sup>2</sup>	«Brustad-bu» (de fleste ville nok hatt større areal hvis de likevel kunne hatt søndagsåpent). Kiosker, bakerforretninger etc.	Nisjebutikker og spesialisert faghandel. Kioskliggende butikker, f.eks. for mobiltelefoner.	En-til-en, tjenesteyting med få ansatte, f.eks. frisør, skomaker eller personlig rådgivning. Små, lokale eller eksklusive spisesteder.
100-250 m <sup>2</sup>	Liten nærbutikk, lokalt kundegrunnlag, ofte i gangavstand. Slakter, fiskebutikk. Bensinstasjoner og storkiosker.	Faghandel. Ekspedisjonslokaler tilknyttet større virksomhet, f.eks. bruktbilselger eller trelast. Gårdsbutikker og små fabrikkutsalg.	En-til-en, tjenesteyting med flere ansatte. Eiendomsmegler. Små og mellomstore puber spisesteder. Kommunale «servicetorg».
250-500 m <sup>2</sup>	Større nærbutikk, primært lokalt kundegrunnlag. Landhandel med bredt vareutvalg og evt. servering.	Større faghandel, mest kjedebutikker. Minste areal for mange typer kjedebutikker ligger i denne størrelsesordenen.	Legesenter og offentlig tjenesteyting i mindre skala. Utsteder og større spisesteder. Spillehaller og mindre treningssentre.
500-1000 m <sup>2</sup>	Ordinære dagligvarebutikker og lavprisbutikker. Kan fungere som nærbutikk ved høy befolkningstetthet, men krever ofte større omland	Store butikker for faghandel, f.eks. sport eller klær, som regel bredere vareutvalg. Primært kjedebutikker.	Store, publikumsrettede kontorer og legesenter. Restauranthus. Treningssentre. Verksteder.
1000-1500 m <sup>2</sup>	Supermarked og store lavprisbutikker. Krever i regelen større kundegrunnlag enn det som finnes lokalt.	Større konsepter med bredt utvalg, f.eks. sport og jernvare++. Møbelforretninger. Kjedebutikker dominerende. Lokale butikksentre.	Institusjoner. Lekeland. Underholdning og store restauranthus. Større treningssentre og verksteder. Idrettshaller og svømmehaller.
> 1500 m <sup>2</sup>	Store supermarkeder og hypermarkeder med bredere vareutvalg. Det meste av kundegrunnlaget vil som regel være i kjøreavstand.	Storhandel med bredt vareutvalg. Varehus og kjøpesentre. Biler og bilutstyr. Byggevarer. Landbruksmaskiner og -utstyr. Hagesentre.	Større institusjoner. Overnattingssteder. Politistasjon. sykehus. Kulturhus. opplevelsessentre, fornøylesparker, stadion og badeland.

Kjøpesenter vil som regel ha mange butikker i ulik størrelse, de minste butikkene kan være langt mindre enn 100 m<sup>2</sup>, mens f.eks. matbutikker i sentrene kan være over 1500 m<sup>2</sup>.

Alle virksomhetstypene i Tabell 1 må kunne regnes som *besøksintensive* – de tiltrekker seg relativt mange daglige besøk fra folk som ikke jobber der.

Basert på denne oppstillingen vil vi argumentere for at dagligvareforretninger på under 500 m<sup>2</sup> i liten grad vil tiltrekke seg mye ekstern trafikk, de som kommer hit har som regel dette som sin nærmeste butikk. Butikken vil kunne ta inn sjeldenvarer, og dette har myndighetene i praksis liten mulighet for å kontrollere, se kap. 2.2.9. Men dagligvarene vil uansett ta så mye plass at det neppe er rom for konsepter som tiltrekker seg mye ekstern trafikk. Et lokalsenter på mindre enn 750 m<sup>2</sup> sammen, f.eks. med frisør, blomsterbutikk og dagligvare, vil heller ikke tiltrekke seg mye ekstern trafikk.

For sjeldenvarer og tjenesteyting vil de fleste konsepter som tiltrekker seg mye trafikk, f.eks. kjedebutikker, ha et areal på *mer enn* 250 m<sup>2</sup>. En svært spesialisert nisjebutikk kan tiltrekke seg langvegsfarende, men neppe i store mengder. En trelasthandel eller bruktbilforretning kan ha et fint lokale for ekspedisjon av kunder og salg av nødvendig tilbehør. Men med en effektivt håndhevet arealbegrensing på 250 m<sup>2</sup> vil dette ikke kunne utvikle seg til vel-assorterte byggevarer- eller bilutstyersforretninger.

Butikker og kjøpesentre med samlet areal på mer enn 1500 m<sup>2</sup> må kunne regnes som en egen destinasjon, så fremt de ikke inngår i en større destinasjon. Disse er i seg selv et reisemål som konkurrerer med andre reisemål, inkludert bysentrum. Det samme gjelder privat og offentlig tjenesteyting.

Selv om det settes begrensninger i *enhets-størrelser* er det ikke nødvendigvis slik at arealplanleggere (eller andre myndigheter) har gode forutsetninger for å vurdere fremtidig behov for samlet handelsareal. Men det betyr ikke at bransjen nødvendigvis bør få de store enhetene de ønsker seg. Arealbehov endres med nye konsepter, bransjegliding, netthandel og konjunktursvingninger. Som alternativ til å vurdere behov for handelsareal kan myndighetene bruke andre virkemidler for å oppnå politisk ønsket utvikling.

### 6.2.6 Dårlige tider og sviktende marginer

Selv om ingen ting er sikkert, tyder mye på at vi er på veg inn i en lavkonjunktur. Mens pandemien bidro til tilpasning, vil dårlige tider gi mer dyptgripende endringer i trendene. Folk i bransjen antar at minst ti prosent av dagens butikker vil være borte om 10 år, også på grunn av bransjegliding og netthandel. I dårlige tider blir folk mer hjemme og i nærmiljøet; de «høvler» utgiftene sine først der det svir minst, f.eks. restaurantbesøk og luksusvarer. Men dagligvarer kan igjen bli en vinner, for mat må folk ha.

Også gjennom de gode tidene som har vært etter 2008 har marginene (det handelen sitter igjen med) vært synkende. Tall vi har fått referert (men ikke verifisert) kan tyde på at gjennomsnittmarginene har sunket fra åtte til to prosent. Og de verdiene som fremdeles skapes, samles gjerne på færre hender. Det kan være mange grunner til dette. Netthandel tydeliggjør priser og skaper prispress; stadig flere kunder har sjekket priser på sjeldnvarer før de kommer i butikkene. Kundene er kanskje heller ikke så villige til å betale ekstra for kunnskap og veiledning i faghandelen, de har gjerne sammenlignet produktegenskaper og anmeldelser på nett.

Med både dårlige tider og fortsatt lave marginer vil også samlet handelsareal gå ned, selv om butikkene i gjennomsnitt skulle bli noe større. Vi fikk referert tall fra Prognosesenteret som antyder at behovet for handelsareal vil synke med hele 20 prosent fram mot 2050. Behovet for fysisk areal til klær og sko har sunket siden 2017. Fortsetter dette vil enhver ny butikkkvadratmeter måtte tas fra noen andre. Uansett vil en del av dagens lokaler bli stående tomme eller måtte brukes til andre ting. Dette taler for en streng praksis knyttet til nyetablering. Også miljø- og klimahensyn (særlig indirekte utslipp) taler for å heller benytte, og evt. oppgradere, eksisterende bygningsmasse enn å bygge nytt.

Lavkonjunktur, mer vektlegging av miljø mm kan også drive fram innovasjon. Bransjefolk peker på nye forretningsmuligheter knyttet til sirkulær økonomi, delingsøkonomi og kortreiste produkter. Gjenbruk, reparasjon og «å leie i stedet for å eie» er sentrale stikkord. Et usikkert verdensmarked

kombinert med ny teknologi og ønske om forutsigbar kvalitet kan understøtte småskala produksjon, f.eks. slik at butikken har en 3D-printer på bakrommet. Noen ser for seg en utvikling der småindustri igjen blir en del av byen, og ikke alltid plasseres på store næringstomter.

#### 6.2.7 Sysselsetting og verdiskaping – et nullsumspill?

Handelsaktørene fremhever og kan dokumentere at næringen gir betydelige bidrag til storsamfunnet, se bl.a. kap. 2.8.6. Når en næringsaktør skal fremme en ny etablering, f.eks. i strid med gjeldende planer, argumenteres det gjerne med at dette vil gi ny sysselsetting og bidra til verdiskaping. Men særlig blant planleggerne stilles det spørsmål om dette egentlig er et nullsumspill: For kundene i den nye butikken vil gjerne tas fra andre butikker som da må si opp folk. Store kjeder kan også hente ut verdier som før ble igjen hos lokale kjøpmenn som skattet lokalt. Motargumentet er at attraktive handels- og servicekonsepter kan «bake kaken større» og gi positive ringvirkninger i form av underleveranser, byggeaktivitet m.m. Uansett er det usikkert i hvilken grad nyetableringer faktisk bidrar til *mer* sysselsetting og lokal verdiskaping, og om dette kan påvirkes i plansammenheng.

Derimot ser både planleggere og næringen at det er en reell kamp om arbeidsplasser og skatte kroner *kommuner imellom*. Det er hevet over tvil at plankrav er en viktig faktor når butikker skal velge lokalisering. Kommunene har begrensede incentiver til selv å initiere samarbeid i slike saker. De slåss om den samme kaken; den blir ikke nødvendigvis større når de konkurrerer, men den kan smake vondere i form av negative konsekvenser for miljø og byliv. Det kan tale for mer regional styring og tydeligere nasjonale krav.

#### 6.2.8 Besøksnæringene som eiendomsaktør

Butikk- og kjøpesenterkjeder rapporterer at de tjener en stadig større del av pengene sine i eiendom, se også kap. 2.8. Dette er ikke avgrenset til areal for handel og service. De engasjerer seg også i bolig og andre typer næringsareal, særlig der dette kan kombineres med nye butikker. En kan f.eks. akseptere å ha en butikk som taper penger en stund, så lenge det å ha en slik butikk åpner for en lukrativ eiendomsinvestering. Boliger i umiddelbar nærhet gir også kundegrunnlag for butikkene. Regulering av handel og service i plansammenheng må derfor sees i nær sammenheng med bolig- og eiendomsutvikling generelt.

#### 6.2.9 Handel er handel!

I kapittel 2.3 har vi beskrevet bransjeglidningen, og hvordan det stadig blir vanskeligere å skille mellom ulike typer handel og service. Både blant planleggerne og i næringen er det bred enighet om at tiden da en kunne dele handel og service inn i bransjer, og basere bl.a. regelverk og virkemidler på



det, er forbi. Det vil ikke engang være mulig å etablere klare og konsistente skiller mellom dagligvarer, sjeldenvarer og tjenesteyting.

Det fleste mener også at det ikke er mulig å skille ut handel med såkalt plasskrevende varer, se kap. 2.2.9. Dette gjelder uansett hvilken definisjon en måtte bruke. Rett nok tar noen varetyper stor plass, men de færreste butikkene har *bare* slike store varer. Det vil uansett være noen mindre, og det er i praksis ikke gjennomførbart å kontrollere fordelingen. Et annet spørsmål er i hvilken grad kundene trenger tilgang til de store varene, mange slike må uansett bestilles, og gjerne leveres på adressen til bedrifts- og privatkunder.

Særregler for plasskrevende handel har åpnet opp for utstrakt detaljhandel i områder som ikke var tiltenkt det. Dette gjelder f.eks. de mange bilbaserte storhandelskonseptene (big boxes) som etableres, selv om det ikke er mulig å etablere nye kjøpesentre der. Unntaket har skapt «smutthull» og lite håndhevbart regelverk. Mange av de mest krevende sakene i seinere år (se kap. 5) har oppstått som resultat av særreglene for plasskrevende handel.

Alt i alt er det mye som taler for et mer robust regelverk der samme regler i størst mulig grad gjelder for all handel og tjenesteyting.

#### 6.2.10 Kultur og opplevelser på flyttefot

Kulturtilbud og ulike typer opplevelser har vært blant tjenestene som har forblitt i sentrum. Nå rapporterer både planleggere og næringen om endringer. Kjøpesentrene trenger nye bein å stå på, og vil trekke til seg slike tilbud, for eksempel kino. I næringsområder kommer det stadig nye konsepter som utnytter store og billige lokaler, for eksempel lekeland for barn. Dette kan innebære en ny runde med utarming av bysentrum, noe som bør synliggjøres og vurderes politisk, både nasjonalt og lokalt.

#### 6.2.11 Rett virksomhet på rett sted

ABC-prinsippene om rett virksomhet på rett sted, se kap. 4.5.3, har ambisjon om å finne rett lokalisering for alle typer virksomhet. Fra enkelte planleggere fikk vi innspill om at planmyndighetene bør konsentrere seg om de besøks- og arbeidsplassintensive. Det er relativt få eksempler på at en har lykket med å optimalisere lokaliseringen av C-virksomhetene – de som trenger mye plass og god tilgang til transport. Transporten blir stadig mer konsentrert om terminaler, og det er f.eks. svært få sidespor langs jernbanen som er i bruk etter at vognlasttrafikken opphørte. I overordnet planlegging er det uansett vanskelig å forutse eller styre hvilke industri- og lagervirksomheter som skal etablere seg hvor. Det viktige er å unngå at virksomhet med mange besøkende og/eller ansatte blir feil lokalisert. All annen virksomhet kan med fordel behandles samlet. Men lokale miljøproblemer fra aktuelle virksomhetstyper må selvsagt håndteres ved hjelp av planbestemmelser, hensynssoner eller i den enkelte regulerings sak.

### 6.2.12 Staten – et dårlig forbilde?

Tjenesteyting i offentlig regi har mange likhetstrekk med handel og service i regi av private. Både fra næringen og fra planleggerne får vi nesten unison tilbakemelding at staten fremstår som et dårlig forbilde. Særlig nevnes lokalisering av sykehus, politistasjoner og NAV. Mange mener også at kommuner og fylkeskommuner ofte lokaliserer publikumsrettede tjenester og undervisningsinstitusjoner i strid med SPR-BATP og nasjonale forventninger.

Flere kommenterer at det offentlige i stadig større grad benytter leide lokaler, også til formålsbygg som politistasjoner. Det offentlige konkurrerer da gjerne om lokaler som også kan være aktuelle for privat handel og tjenesteyting. Vi er blitt fortalt om flere eksempler på lokaler nesten uten kollektivdekning som f.eks. blir NAV-kontor. Det hevdes at pris er et for enerådende tildelingskriterium, og at det i liten grad stilles krav om kollektivtilgjengelighet og oppfyllelse av gjeldende føringer på plansiden. Plansystemet etter pbl kommer heller ikke i inngrep med leietakere, siden virkemidlene innen planlegging og byggesak primært er rettet mot huseier.

Vinmonopol nevnes både av handelsaktører og planleggere som en ekstremt sterk «drager» som trekker kunder til en destinasjon. De aller fleste i besøksnæringene ønsker seg et pol i nærheten, og kjøpesentrene falbyr lokaler som tilfredsstillende eller overoppfyller kriteriene som settes. Bysentrum er som regel svakere organisert, og evner da ikke å subsidiere lokaler som gjør det mulig å vinne kampen om polet. Her har kommunen en viss styringsrett, men det savnes holdninger og handlinger hos statsbedriften selv som bidrar til at statlige regler og intensjoner i plansammenheng oppfylles.

Når det offentlige selv ikke oppfyller gjeldende retningslinjer og intensjoner, svekker det legitimiteten for å stille tilsvarende krav til private aktører. Her er besøksnæringen og planleggerne enige. Det rapporteres at mange lokalpolitikere fremhever statens praksis som grunnlag for å tillate handelsetableringer i strid med SPR-BATP.

Mye taler for felles regler og retningslinjer for all besøksintensiv virksomhet, uavhengig av om denne er drevet av det offentlige eller private.

## 6.3 Et plansystem under press?

I kapittel 4 gjennomgår vi rammer og muligheter i planlegging etter pbl. I samtaler med planleggere og næring har vi diskutert hvordan eksisterende regelverk kan benyttes bedre, og når det er behov for endringer. Med hensyn til lokalisering av besøksnæring spesielt, og besøksintensiv virksomhet generelt, er vårt inntrykk at plansystemet er under press. Det handler ikke bare om å nå målene beskrevet i kap. 3, ofte er det i praksis snakk om å hindre eller bremse utvikling motsatt veg.

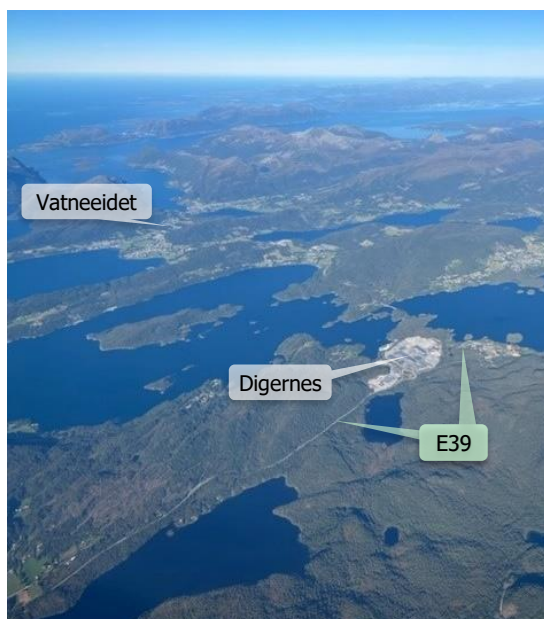
### 6.3.1 Stedene ingen planla

Blant planleggere, men også i besøksnæringene, ser vi mye frustrasjon over «util-siktet sentrumsutvikling». Det starter gjerne med at et område sentralt i vegnettet avsettes til næringsformål. Så tillates gjerne handel med «plasskrevende varer» og næringsrettet engros, som etter hvert «glir over i» storhandel (big boxes). Den høye biltilgjengeligheten gjør områdene attraktive for alle typer besøksnæring. Det blir stort press på kommunen, og gjerne i kombinasjon med trusler om heller å etablere seg i nabokommunen.

Når storbyene strammer inn, ser mange aktører etter muligheter langs hovedvegene. Alt dette kan resultere i at private forslag til detaljregulering godkjennes, dispensasjoner innvilges og at en ikke følger opp tøyning av grenser og ulovligheter. All innvilgelsen skaper en slags presedens; «*tar du den, så tar du den ...*». Også det offentlige tar i bruk stedene, for eksempel ved anbud om leie av ny politistasjon, tannklinikk eller NAV-kontor. Handelen ønsker gjerne bolig for å styrke kundegrunnlaget. Og til slutt er det blitt et sted som ingen planla – og som har overtatt mange av funksjonene til de eksisterende by- og bygdesenterne.

Flere av våre respondenter mener at enkelte uplanlagte steder kan være resultat av bevisst strategi, både fra handelen selv og blant de lokalpolitikere som sterkt ønsker seg etableringer: Hvis noen i utgangspunktet hadde foreslått et nytt sted, ville svaret antakelig blitt «nei» fra et flertall av lokalpolitikere og/eller fra innsigelsesmyndighetene. Alternativet kan da være å gjøre det hele bit for bit uten en overordnet plan eller visjon for sluttresultatet, også kalt «mudling through». Slik unngås den politiske samtalen om «hvordan vil vi ha det her», som kan hindre eller fordyre utbyggingen.

Respondentene påpeker mange ulemper ved de uplanlagte stedene. For eksempel kan fellesfunksjoner som veg, vann, avløp, energiforsyning mm ikke være ikke planlagt og dimensjonert i sammenheng, og stedene kan være krevende å betjene med et konkurransedyktig kollektivtilbud. Viktige steds-kvaliteter er gjerne ikke hensyntatt, f.eks. at en kan gå mellom de ulike funksjonene, at det finnes møteplasser og at arkitekturen fungerer. Uten tydelige krav og langsiktighet velger utbyggerne i tillegg gjerne løsninger med lav kvalitet. Krav om å bidra til fellesskapet gjennom utbyggingsavtaler kan



**Figur 48: Digernes og Vatneeidet øst for Ålesund er eksempler på steder som har fått sentrumsfunksjoner uten at dette har vært helhetlig planlagt fra starten. Sentrum i bl.a. Vatne og Brattvåg utarmes. Foto: Ingvild Ytterdal**

skape strid, siden de første etablererne gjerne ikke ble påført slike kostnader. Alt i alt kan en ende med betydelige reparasjonskostnader for fellesskapet, og steder med dårlige kvaliteter som «vinner over» steder med høyere kvalitet og der det fra før er gjort store investeringer. I ettertid tar både næringsliv, innbyggere og politikere nesten uansett «sine egne» steder i forsvar, og reflekterer lite over hva de alternativt kunne ha fått.

### 6.3.2 Styringsvilje- og evne

Flere respondenter påpeker at det ikke bare handler om styringsredskapene, men også den politiske viljen til å styre. Mye «mudling through», og lite satsing på de kommunale planavdelingene kan være et uttrykk for beskjeden *reell* styringsvilje i kommunene. Noen ganger uttales høye ambisjoner knyttet til miljø, bysentrum m.m., men som en respondent sa det, «der er forskjell på «fin-politikk» og realpolitikk».

I en del mellomstore og små kommuner beskrives en virkelighet med mange gamle, svake arealplaner og mye og tiltakende bruk av dispensasjoner. Kapasiteten på plan og byggesak er gjerne «sprengt», noe som også kan gjøre at ansatte søker seg bort og at det kan være vanskelig å rekruttere nye planleggere. Vi fikk høre om en kommune med over 7000 innbyggere som ikke har en eneste arealplanlegger, og der en innleid advokat tar seg av det nødvendige av saksbehandling.

Kommunen mangler ofte ressurser til mer helhetlig planlegging og konsekvensutredning. Mindre kommuner som faktisk reviderer kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner bruker ofte konsulent, noe som kan resultere i dårlig lokal forankring og svak oppfølging. Få gjennomfører område-regulering i kommunal regi, tiden går med til å behandle private reguleringsforslag, byggesaker og dispensasjonssøknader. Hensyn til kommunalt selvstyre har blitt vektlagt i innsigelsessaker, slik at innsigelser ikke nødvendigvis fungerer som sikkerhetsventil.

Også folk fra besøksnæringene opplever en økende mengde dispensasjoner med uklar begrunnelse, grenser som tøyes og mye ulovligheter som ikke blir fulgt opp. For å komme seg til de billige og biltilgjengelige arealene kan en utnytte gråsoner og «tolke seg forbi reglene», for eksempel ved å tøy definisjoner av plasskrevende varer. Noen anslår at opp mot halvparten av butikketableringene i seinere år må ha vært mer eller mindre ulovlige. Det er ikke uvanlig å avtale risikodeling mellom grunneier og utbygger om en skulle bli «tatt» eller stoppet, størst risiko knyttes gjerne til statsforvalteren.

Følgende to bilder ble brukt om dagens situasjon

- *Kassakø-prinsippet*: Alle er lydige så lenge de andre er det. Men når noen lykkes med å snike, begynner det fleste å ta seg til rette
- *Tribune-prinsippet*: Så lenge alle sitter (i overført betydning: forblir i de gamle handelsområdene) har alle det bra og ser godt. Når mange

nok reiser seg (flytter til nye sentra), må alle reise seg for å se. Alle ser like godt/dårlig som før, men har fått det mindre behagelig.

Med enkelte unntak er det enighet om at det er fremdeles et behov for betydelig statlig styring. Men det ble stilt spørsmål ved om det er «lurt å legge alle eggene i innsigelses-kurven». Flere ønsker virkemidler som gjør det lønnsomt for kommunene å prioritere arealplanleggingen, f.eks. at oppdaterte kommunale planer er en forutsetning for framtidige etableringer.

Dagens SPR-BATP og statlige forventninger oppleves av flere som så uspesifikke og «ulne» at de blir vanskelig å formidle og håndheve. Noen steder opplever en at disse har blitt tydeliggjort i regional plan, og at denne i stedet benyttes lokalt. Det er delte, men til dels sterke meninger om behov for mer styring på regionalt nivå, større byer er mest negative. For interkommunal plan påpekes det at denne må bygge på konsensus; hvis én kommune trekker seg faller planen – og det påvirker forhandlings-situasjonen.

### 6.3.3 Strengt, effektivt og forutsigbart – eller fleksibelt, tregt og uforutsigbart?

Mange kan ønske seg et plansystem som er fleksibelt og samtidig effektivt og forutsigbart. Men de inntrykkene vi får fra praksis tyder på at dette ofte er motsetninger. Et strengt regime med *lite* rom for ulovligheter, grensetøyning og særbehandling kan gjøre saksbehandlingen rask og effektiv. De viktige valgene tas da i overordnet planlegging, og mange saker kan avgjøres etter delegert myndighet. Utbyggerne som innfinner seg, får det enkelt. Når relativt lite vurdering skal gjøres i den enkelte sak reduseres myndighetenes mulighet for detaljstyring. Men utbyggere og besøksnæring kan oppleve at det er lite rom for nye idéer, og en må forvente kritikk om at myndighetsutøvelsen er rigid og firkantet. Lokalpolitikere kan oppleve at «bordet fanger», og at de kan gå glipp av attraktive muligheter siden de i større grad er bundet av sine egne (eller forrige kommunestyre sine) planer.

Med *mye* fleksibilitet blir saksbehandlingen på detaljnivå mer krevende; en kan i mindre grad støtte seg på overordnede planer. Planforslag og søknader fra utbyggere vil selvsagt være konsentrert om *deres* behov, og det blir opp til kommunene å se helheten. Ofte må andre fagmyndigheter involveres. Hvert vedtak må vurderes nøye, siden det kan skape presedens, eller innebære økonomisk eller juridisk risiko for kommunen. Detaljstyring kan bli resultatet. Selv om det er hjemmel for det, er det ofte krevende for myndighetene å stille presise krav om dokumentasjon fra utbygger. Hvis ikke fellesskapet skal betale, blir kommunenes gebyr for plan- og saksbehandling nødvendigvis høye, det samme gjør konsulentonorarene. Kassakø- og tribunepriksene slår inn. Lobbyisme og evt. press rettet mot saksbehandlere og lokalpolitikere kan bli omfattende, og kommunen kan bli hengt ut for sendrektighet. Men ting må nødvendigvis ta tid, og utbyggere kan oppleve at deres forretningsmulighet er blitt borte før saken kan innvilges.



I kapittel 2.13.1 omtaler vi frihet som «et knapt gode»: Om en aktør med store økonomiske muskler og flinke lobbyister får mer frihet, kan det gå ut over friheten til andre i bransjen. Basert på innspillene vi har fått, fremstår det slik at en i praksis må velge mellom «strengt, effektivt og forutsigbart» eller «fleksibelt, tregt og uforutsigbart». Et stort flertall av innspillene vi har fått, også fra besøksnæringen selv, går i retning av førstnevnte, at systemet da blir mer rettferdig. Det uttrykkes ønske om:

- Forutsigbare og forståelige nasjonale regler
- Redusert mulighet til å gi dispensasjoner
- Unngå «åpne» planbestemmelser som gir unødig tolkningsrom
- Effektiv håndheving, og styrket lovlighetskontroll
- Raskere og enklere behandling av private forslag til regulering, men de fleste legger til at det forutsetter at mye er avklart i overordnet, offentlig styrt planlegging.

Det blir ellers fortalt om flere eksempler på såkalte «tabbe-dispensasjoner», som regel gitt av kommunens byggesaksavdeling. Dispensasjonssøknader kan fremstå som at de omhandler detaljer, men resultere i muligheter for f.eks. å omdisponere store arealer til detaljhandel. Søkere som lykkes med en slik tilnærming kan «skyte gullfuglen», mens konkurrenter, planmyndigheter og storsamfunnet kan bli stående som tapere.

Mens det er bred enighet om «streng håndheving» er innspillene langt mer divergerende om *hvordan* det skal planlegges. Planleggere har gjerne et restriktivt syn, mens mange i besøksnæringene vil ha god biltilgjengelighet, rikelig med parkering og mulighet for å ha store lokaler. «Alle» ønsker seg byliv, men det er uenighet om hvor sterke virkemidler som bør benyttes for å understøtte det. Her er også en ideologisk dimensjon knyttet til hvem som skal ta ledelsen i utformingen av samfunnet. Alt dette er politiske avveininger som med fordel kan gjøres i overordnet planlegging.

#### 6.3.4 Mangel på fagfolk

Planleggerne er opptatt av mangelen på fagfolk, men også besøksnæringen ser manglende kapasitet i kommunene som et problem. Bedre kvalitet og kapasitet i utdanningen er viktig, men det løser ikke nødvendigvis hele problemet. For søkningen til studiene er avhengig av jobbmulighetene. De som velger en slik retning, har gjerne ønske eller forventning om selv å delta i planleggingen. Hvis jobbutsettene i det offentlige primært er å behandle private reguleringsforslag eller byggesaker med dårlig lønn og stressende hverdag, er det kanskje ikke så attraktivt å bli planlegger. Bedre vilkår og mer spennende arbeid hos konsulentene bidrar også til at de kommunale enhetene tappes for flinke folk. Også dette taler for mer overordnet, offentlig styrt planlegging i kommunene kombinert med enkel, men streng behandling av private planforslag og søknader.

### 6.3.5 Oslo er utypisk

Både besøksnæring og planforvaltning i Oslo skiller seg på mange måter fra resten av landet. Stikkord for Oslo er tradisjonelt lite vekt på overordnet planlegging, utbredt bruk av uformell planlegging, høy kollektivandel og et bysentrum som står relativt sterkt. Både planleggere og næringsfolk ser at erfaringer fra Oslo *kan* være nyttige i andre kommuner, men ikke alltid. Dette bør vurderes nøye i hvert tilfelle.

I tillegg til Oslo er det et fåtall norske byer som har betydelig kollektivandel, primært Bergen, Trondheim og Tromsø. For øvrig er en stor del av de lokale kollektivreisende på de fleste ruter såkalt «tvungne», de mangler bil og/eller førerkort. På slike steder kan en ikke nødvendigvis benytte erfaringer fra steder der kollektivtrafikken er et mer konkurransedyktig alternativ til bilen.

### 6.3.6 Uklart språk og fagtermer skaper distanse

Flere ser overdreven bruk av uklart språk og stammespråk i planer, veiledning og regelverk som et problem. Fagtermer er fristende å bruke, blant annet for å uttrykke seg presist. Uklart språk kan være et virkemiddel for å bygge inn fleksibilitet, og unngå å vekke politisk motstand. Men dette ekskluderer og/eller irriterer mange som burde ha vært i målgruppen for de aktuelle dokumentene. Det samme gjør språk som oppfattes som «jålete», for eksempel overdreven bruk av fagtermer innen arkitektur.

### 6.3.7 «Keep them occupied»

Det er delte meninger om hvor stor effekt «mykere» tiltak som prøveprosjekter og tilskuddsordninger vil ha. Noen ivrer for dette, mens andre er redd for at mange uforpliktende gjøremål kan dra fokus bort fra de store og viktige grepene. For fagfolk kan det være «farlig behagelig» å arbeide selvstendig med statistikk, kartlegging og analyser som i mindre grad involverer politikere og travle overordnede.

I EU-systemet benytter noen munnhellet «keep them occupied» for å beskrive velmente, «myke» eller uforpliktende tiltak som i verste fall har motsatt effekt hvis de tar ressurser bort fra mer målrettet innsats. Men med de ovenfor nevnte rekrutteringsproblemene er selvsagt fagpåfyll og «spennende» prosjekter uansett etterspurt. Et alternativ til å dele ut penger kan være tiltak som gjør kjerneoppgavene mer attraktive og meningsfulle for planleggerne, se også kap. 6.3.4.

I klimarapporten fra i vår ([litt. C39](#)) diskuterer vi «the endless pilots» på miljøområdet: Stadige pilotprosjekter som ikke leder til varige endringer er neppe bærekraftig. I tider med stramme budsjetter bør en uansett ha lave forventninger om rause tilskuddsordninger og satsinger i Statsbudsjettet.

## 6.4 Utfordringer på ulike plannivå

Nedenfor oppsummerer vi innspill og diskusjoner som mer spesifikt kan knyttes til de ulike plannivåene.

### 6.4.1 Regional planlegging

Innspillene vi fikk tyder på at regional planbestemmelse anses som en god mulighet for å styre lokalisering av handel og service. Men bruk av denne muligheten krever regionalpolitisk tilslutning, og som vi har sett i kapittel 5 er bruken varierende. Det rapporteres at flere fylkeskommuner i egen planlegging og i innsigelsessaker skjeler til det politiske flertallet i den enkelte kommune, og har relativt høy terskel for å overprøve dette.

De som har uttrykt meninger ser det som en grei løsning at regionale planer «tygger og spytter ut» SPR og nasjonale forventninger i en lokalt tilpasset versjon. Men en bør da være oppmerksom på mulige nyanseforskjeller som bl.a. kan få betydning i innsigelsessaker. Enkelte mener det gamle regimet med nasjonal kjøpesenterstopp fungerte bedre, og at de regionale planene er blitt mer diffuse og forvirrer. Noen etterlyser styrket kompetanse i fylkeskommunene, og styrket legitimitet som aktør, særlig i samhandlingen med store og ressurssterke bykommuner. Regionale handelsanalyser anses som et nyttig faktagrunnlag, også for den kommunale planleggingen.

Også i klimaprojektet ([litt. C39](#)) fikk vi innspill om at både prosess og innhold i de regionale planene er sterkt varierende, og at det kan være behov om mer felles løsninger og minstekrav. Gjeldende rundskriv [T-3/98](#) anses utdatert. Mange planleggere ønsker styrket hjemmelsgrunnlag for fylkesplanlegging, men de fleste mener også at det er politisk urealistisk.

Fylkeskommunenes veilederrolle anses viktigst for små og mellomstore kommuner. Fylkeskommunene hadde en særlig sterk rolle som veileder og koordinator for planlegging i fylker uten storbyer, som Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane. Etter sammenslåing opplever mange at det tar tid for fylkeskommunen å finne sin nye rolle. I sammenslåtte fylkes som nå oppløses, hersker det også en del usikkerhet om framtiden.

Fylkeskommunenes brede mandat gir dem frihet til å velge innsatsområder. Enkelte opplever det som «litt tilfeldig» hva det legges vekt på, herunder ulike aspekter ved lokalisering av besøksnæring. Statens vegvesen, NVE m.fl. har klart definerte roller, sterke direktoratsfunksjoner, tydelige kommandolinjer og dermed gjerne også en kraftigere og mer forutsigbar stemme.

Blant suksesshistoriene som trekkes fram er forbud mot handelsetableringer mindre enn én kilometer fra E18 i Vestfold. I tillegg til å bevare bysentra og begrense biltrafikk er bestemmelsen motivert av hensyn til trafikkavvikling (oppstuvning i kryss) på motorveien. Denne bestemmelsen er lett å kommunisere og blir i stor grad forstått og fulgt opp i kommunene.

#### 6.4.2 Kommuneplanens arealdel er «navet»

Etter egen gjennomgang og samtaler med planleggere sitter vi igjen med et klart inntrykk av at kommuneplanens arealdel (KPA) er, eller i alle fall *bør* være, «navet» i arbeidet med lokalisering av handel og service. Dette er det høyeste plannivået der nasjonale retningslinjer og regionale planer og retningslinjer omsettes i juridisk bindende bestemmelser. Det gjelder også ved bruk av hjemlene for nasjonal eller regional planbestemmelse, som krever implementering i KPA. I praksis er KPA (eller kommunedelplaner) ofte det laveste plannivået der planleggingen er offentlig styrt. Kommunenes hjemmel til områderegulering i egen regi benyttes relativt lite og kan mer sees på som en *mulighet* enn som et styringsverktøy en kan legge til grunn at benyttes. Se også kap. 4.8 og 4.10.1.

Hovedinntrykket er at dagens plansystem generelt og KPA spesielt fungerer godt som verktøy for å styre lokalisering av handel og service. Terskelen for lovendring bør være høy. Men vi får tydelig tilbakemelding om at flere arealformål for byggeområder i KPA etter pbl [§ 11-7](#) ikke fungerer tilfredsstillende, og til dels er utdaterte.

Særlig problematisk er underformålet «næringsbebyggelse». Formålet er definert/ tolket så vidt at det gir rom for flere typer besøks- og arbeidsplass-intensiv virksomhet – enten direkte som for overnattings- og serveringsbedrifter, eller indirekte ved at det åpnes for tilpasninger og dispensasjoner, f.eks. for handel med plasskrevende varer, se kap. 6.3.1. Når mange bensinstasjoner nå legges ned vil deres, høyst bilbaserte tomter være fristende for lokalisering av andre typer handel. Ulike typer tjenesteyting finner også plass innen rammene for dagens næringsområder, f.eks. lekeland i tidligere industrihaller, se kap. 6.2.10. Det kan se ut til at de fleste problematiske handelsetableringer skjer i næringsområdene.

Formålet «kjøpesenter» må anses utdatert, siden det i dag er vanskelig å skille dette fra andre typer forretninger, spesielt storhandel/ varehus. Det blir i praksis også stadig vanskeligere å skille offentlig eller privat tjenesteyting fra handel – bransjegliedningen gjør at disse flyter sammen. Likeledes er fritids- og turistformål vanskelig å skille fra annen handel og service. Enkelte mener at hele sonetankegangen for byggeområdene er utdatert. Sentrumsformål fungerer godt, men flere påpeker at rammene for hvilke områder som kan defineres som sentrum bør strammes inn.

Med Arealdataverktøyet (ADV, litt B4, se kap. 4.5.3) kan en anslå kapasitet for utbygging i KPA, målt i bosatte, ansatte og besøk per grunnkrets. Det gir grunnlag for å beregne maksimal trafikk til og fra et område. Civitas' erfaring fra utprøving i fire byer tilsier at det med dagens KPA-formål er vanskelig å anslå kapasitet for utbygging, spesielt for næringsområdene. Utprøvingen viste at mange kommuner ikke hadde et aktivt forhold til hvor mye utbygging arealdelen deres tillot. Ofte ble de overrasket når svært stor kapasitet for utbygging (målt i antall besøk) i deres KPA ble tallfestet.

Mange planleggere mener feilplassering av besøksintensiv virksomhet kan ha langt større virkninger på trafikk og utslipp enn feilplassering av arbeidsplasser og boliger. En stor del av folks reiser går til besøkssteder. Folk har som regel langt større muligheter for valg av besøksintensiv virksomhet enn tilsvarende for arbeidsplasser og bolig: De kan når som helst velge en annen butikk, men kan ikke stadig vekk bytte jobb eller bolig. Besøksintensiv virksomhet kan etableres i et gammelt lagerlokale i løpet av noen uker, mens det som regel tar flere år å få på plass nye kontorarbeidsplasser og boliger. Se også kap. 6.2.11 om bruk av ABC-prinsippene.

Blant planleggerne er det et bredt ønske om virkemidler som styrker KPA sin posisjon, og som gjør det lønnsomt for kommunene å holde disse areal-delene oppdatert. Flere foreslår også at KPA og reguleringsplaner i større grad bør «gå ut på dato» om de ikke rulleres. Da blir en ikke lenger bundet av gamle arealplaner med utdaterte forutsetninger og konsekvensvurderinger, og tvinges til oppdatering. Flere mener at KPA i større grad bør være en mer kontinuerlig prosess, og ikke skippertak med mange års mellomrom.

#### 6.4.3 Behov for en større opprydding i SPR

Både i inneværende oppdrag om handel, og spesielt i klimaprojektet (litt. C39) får vi tilbakemelding fra planleggere om at det er behov for en større opprydding i gjeldende statlige planretningslinjer (SPR). Det anses *ikke* tilstrekkelig å kun oppdatere de eksisterende retningslinjene innen de rammene de nå har. Nye SPR, blant annet for klimagassutslipp, klimatilpasning, energi, arealbruk og transport, kan med fordel utarbeides i sammenheng for å unngå overlapp og dobbeltregulering. Prosessrelaterte føringer kan vektlegges mer, for eksempel bedre involvering av kommuner og fylkeskommuner i statlige tidligfaseutredninger og kvalitetssikring av prosjekter (KVU, KS1). Språk og budskap kan også bli tydeligere. Mer normative føringer og «bør-punkter» kan i større grad legges i nasjonale forventninger til planlegging, og knyttes nærmere til den sittende regjerings politikk.

#### 6.4.4 Muligheter i parkeringspolitikken

Det er bred enighet om at parkering er et viktig rammevilkår for handel, og at gratis og rikelig parkering er en fordel for butikker som har det. Lokale og regionale myndigheter benytter i stor grad de tilgjengelige virkemidlene beskrevet i kap. 2.9.3. De fleste i handelen ønsker ikke at pris på eller tilgang til parkering skal være et hinder for at folk kommer til deres butikk. Effektiv varelevering er viktig for sentrumsbutikkene.

For de fleste typer handel og service er 2-4 timer korttidsparkering tilstrekkelig for kundene. Utenfor bysentra er slik parkering som regel gratis, mens kunder i sentrumsbutikker må betale. Vi har spurt om dette må sees på som en markedssvikt, men fått noe divergerende svar. Et motargument kan være at sentrum har god kollektivtilgjengelighet, noe som utjevner butikkenes komparative ulemper knyttet til parkering: Andre påpeker at sentrum



som regel både har høyere pris og knapp tilgang på plasser, og at i alle fall *prisen* på korttidsparkering bør utjevnes.

#### 6.4.5 Lite handlingsrom i regulering

I kap. 4.10 har vi beskrevet handlingsrom m.m. på reguleringsnivå. Selv om kommunal områderegulering benyttes *noe*, er planleggerne tydelige på at private planforslag og detaljregulering er dominerende. Å utrede alternativer for handelslokalisering i et privat reguleringsforslag har som regel lite for seg: Utbygger/ grunneier regulerer fordi de vil utvikle en bestemt tomt. Konsulenter i regulering er utbyggers ombud, og en kan ikke forvente at de skal se helheten. Dette tilsier at mulighet for lokalisering bør være mest mulig fastlagt i KPA, kommunedelplan eller kommunal områderegulering. Likevel må det på reguleringsnivå gjøres mer detaljert konsekvensutredning og risiko- og sårbarhetsanalyse som kan avklare om den aktuelle tomten er *egnet* til de aktuelle byggene, bl.a. med tanke på vernehensyn og naturfarer.

Flere fylkeskommuner krever handelsanalyser som vilkår for dispensasjon fra regional planbestemmelse. Samtidig uttrykker våre respondenter en viss skepsis til verdien av handelsanalyser knyttet til private reguleringsforslag. Det kan ikke forventes at tiltakshaver vil bekoste analyser som forteller at deres planlagte etablering f.eks. vil undergrave sentrumshandel eller at befolkningen i området har nok butikker fra før. Hvis noen først tar den store kostnaden ved å igangsette regulering, så har de nok på forhånd vurdert om det er grunnlag for butikken, og kommer ikke til å snu i slike spørsmål. Utreder kan som regel selv fastsette nedslagsfelt og tidshorisont for etableringen, og dermed hvilket marked som studeres.

Hvis en fortsatt skal ha handelsanalyser på dette nivået, foreslår noen at analysene bør følge en generell, fast mal fastsatt av myndighetene; det er ikke nødvendigvis nok å legge inn utredningskrav i planprogram. Helst bør slike analyser utarbeides av en uavhengig tredjepart der kommunen er oppdragsgiver. Men spørsmålet er om verdien av slike analyser står i forhold til kostandene, så lenge mange vil mene at resultatet er gitt. Planbeskrivelser og KU er allerede svært voluminøse, og flere ser det som et demokratisk problem at de er så omfattende at de færreste leser dem.

Men når det gjelder grunnlag for byliv har private reguleringsforslag, og behandling av dem, en viktig funksjon. Selv om det er begrenset mulighet til å definere hvilken type handel som skal inn, kan det kreves aktive fasader på bakkeplan, ekstrovert organisering samt samspill med offentlige rom og nærliggende bebyggelse. Men kommunen må orke å «stå på» om en vil lykkes med denne typen krav, spesielt mange mindre kommuner gjør ikke det.

#### 6.4.6 Dispensasjonspraksis

Dispensasjoner etter [pbl kap. 19](#) er en viktig sikkerhetsventil i mange sammenhenger. Men når det gjelder etablering eller utvidelse av arealer til handel eller annen besøksintensiv virksomhet registrerer vi sterke ønsker om at dispensasjonsmuligheten avgrenses eller fjernes. Det samme gjelder bruksendring til besøksintensiv virksomhet. Ikke bare planleggere, men også mange i handelen ønsker seg dette, selv om en innser at det kan skape noen problemer i enkeltsaker.

### 6.5 By- og bygdeliv

Vi har spurt både planleggerne og handelen om hvilke virkemidler de kan ønske seg for å skape mer byliv og levende bygder, se også kap. 2.2.10. Noen har tro på tilskuddsordninger og «myke» tiltak. Andre mener at dette er håpløst for myndighetene å regulere, og at toget for lengst har gått - sentrums- og bygdebutikkene som er igjen har mer enn nok med å klare seg, og de trenger i hvert fall ikke flere myndighetskrav og reguleringer!

Andre igjen, både blant planleggerne og i næringen, er mer optimistiske. I nye utviklingsområder som i Bjørvika i Oslo har en lyktes med å skape byliv, og mange lokalbutikker er livskraftige samlingspunkt i bygdene. Det nevnes også at «byene har bygder», f.eks. Sørkedalen i Oslo og Helligvær i Bodø med tilhørende landhandler. Mange, relativt små bygder har også by-lignende og levende sentrum, se kap. 2.5.5.

Både planleggerne og handelen opplever at nærmiljø igjen har blitt viktig. Dette skyldes ikke bare pandemi og mulig lavkonjunktur, men også at tilhørighet og aktivitet i nabolagene blir mer «trendy». Enkelte sammenlikner dette med trendene en så på 1970-tallet, da ordet nærbutikk ble oppfunnet. Også i sentrum ser mange verdien av å skape gode nærmiljøer, og både besøks- og eiendomsnæring og planleggerne ønsker mer satsing på boliger i sentrum – og funksjonsblanding generelt. Styrket samspill mellom det kommersielle og det ikke-kommersielle nevnes også av flere.



Figur 49: Byliv med handel og service på Bakkeplan i Bjørvika (Oslo) 2022. Bygdeliv på Helligvær (Bodø) i 2022

### 6.5.1 Den grå fornuften

Flere planleggere beskriver holdninger blant *noen* lokalpolitikere og handelsaktører der det fornuftige og moderne ikke nødvendigvis er så koselig: Det viktige er at folk får det de trenger til en rimelig pris og med minst mulig «tidsklemme». Folk får være fornøyd med billigbutikken og kjøpesenterkaféen, og legge til side ineffektiv nostalgi og fordyrende «krimskrams». De som absolutt vil ha luksus, får betale for det selv! «Grå fornuft» vil av noen anses som en motsetning til by- og bygdeliv. Bli alt grått, kan det også bli vanskelig å tiltrekke seg noen grupper, for eksempel unge akademikere.

### 6.5.2 Er omsetning en god indikator på at sentrum lykkes?

I kapittel 2.4.1 og 3.3 spør vi om omsetning er en god indikator for om bysentrum lykkes. Enkelte tidligere utredninger synes å ha tatt dette for gitt, og slike data er dessuten relativt lett tilgjengelig. Vi har stilt samme spørsmål til planleggerne og næringen. Det er en utbredt oppfatning at omsetning alene *ikke* gir et godt bilde, selv om det er viktig for næringsaktørene.

Noen ganger kan omsetning pr. m<sup>2</sup> butikkareal eller inntjening/marginer gi et bedre bilde. Men også dette varierer mellom ulike butikktyper som kan bidra like mye til å berike offentlige rom og gi grunnlag for byliv, se kap. 2.2.10 og 3.4.2. Hvis all sentrumsomsetning skjer i introverte sentre (se kap. 2.2.7), har en ikke lykkes med byliv. Men uten handel og service som lokalbefolkningen trenger, blir det heller ikke byliv. En mulig presisert indikator kan være *tilstrekkelig* omsetning i ekstroverte butikker på gateplan. Se også kap. 4.6.3 om bylivsundersøkelser, som kan gi supplerende kunnskap.

### 6.5.3 Bedre samarbeid i sentrum

I kapittel 2.8 beskriver vi aktører tilknyttet besøksnæring, og inkludert samarbeid og samhandling mellom disse. Handelsaktører og planleggere nevner samme type utfordringer som vi har beskrevet ovenfor – det som finnes av samarbeid er for løst, uforpliktende og ineffektivt. Med unntak av enkelte velgjørere med «dype lommer og stort hjerte for byen» er det sjelden noen som «tar en for laget»: Det kan f.eks. være å skaffe egnede og tilstrekkelig billige lokaler for vinmonopol, som vil trekke flere kunder til området.

Spesielt i nye utbyggingsområder kan en løsning være samlet utleie (evt. også eie) av butikklokaler på bygulvet, omtrent som et kjøpesenter. Slik sikres et helhetlig og koordinert tilbud. Gjennom bl.a. omsetningsbasert leie kan en også legge til rette for populær virksomhet som trekker mange folk, men som isolert sett ikke tjener mye penger. I de ny-utbygde områdene i Bjørvika er det valgt en liknende løsning, markedsført som [Oslobukta](#).

KDD fikk i 2014 utredet tiltak for å styrke sentrums attraktivitet for handel og service ([litt. C33](#)), og et forslag til norsk modell for Business Improvement District (BID, [litt. C48](#)). BID er et internasjonalt konsept der næringsdrivende sammen investerer i tiltak som styrker områdets konkurransevne. Ordningen vil kreve juridisk forankring, og dette har så langt ikke blitt

realisert; et alternativ kan være en mer frivillig/ privatrettslig variant (CID) som [prøves ut i Stavanger med støtte fra KDD](#).

I 2019 fikk departementet utarbeidet en samling med eksempler på offentlig-private samarbeidsmodeller som kan styrke norske bysentrum ([litt. C47](#)). Temaet inngår også i Meld. St. 18 (2016-17) og Meld. St. 9 (2018-19). Flere aktører har merket seg dette arbeidet, og mener det kan være god grunn til å ta resultatene fram igjen med tanke på realisering av tiltak. Det kan også være grunn til å se nærmere på [den danske storsatsingen på «bymidter»](#).

#### 6.5.4 Mer satsing på bydeliv og nærmiljø

Basert på innspillene vi har fått og diskusjonen ellers mener vi det er grunnlag for å løfte spørsmålet om tilgang til nærhandel – både av hensyn til sosiale møteplasser, tilgang til varer for alle, transportvolum og folkehelse. Kort sagt: *Flest mulig bør ha butikk der de bor, og helst bør de kunne gå dit*. Hvis de må kjøre, bør avstanden være kortest mulig.

Dette kan komme i konflikt med «grå fornuft» og næringens eget ønske om færre og større dagligvarebutikker, se kap. 2.9.4. Hvis samfunnet ønsker en annen utvikling, kreves politisk tilslutning til aktiv virkemiddelbruk, både innen og utenfor arealplanleggingen. KDD sitt eget [Merkur-program](#) (se kap. 2.5.7) kan med fordel suppleres med virkemidler som dekker flere bygder og nærmiljøer, også nær byene. Overfor kommunene kan det med fordel tydeliggjøres at nærhandel er et viktig tema i arealplanleggingen – særlig i de minste bygdene der dette kan sees i sammenheng med skolestruktur.

Der det er grunnlag for det, er det vanskelig å finne gode argumenter *mot* at hyttefolk og feriegjester skal ha tilgang til butikk i nærheten. Det gir lite mening at de må kjøre langt for å handle hvis de kunne ha gått. Basert på innspill i klimaprojektet mener vi dette aspektet kan tydeliggjøres.

Høsten 2022 rapporteres det om småbutikker som sliter grunnet høye strømgjelder, både i bygdene og i bysentra. Mange av disse har fra før lave marginer, og noen drives mer eller mindre basert på idealisme og dugnadsinnsats. Hvis en slik kortsiktig krise skulle utradere mye av denne handelen kan det gi virkninger på trafikk, bosetning, lokalmiljø og byliv som det kan bli vanskelig å reparere.

Vi har mottatt innspill som kan tyde på at varedistribusjon til en del utkantstrøk er basert på velvilje fra bransjen. I den grad det måtte være tilfelle er det neppe en bærekraftig løsning: Bortfall av slik distribusjon kan for eksempel brukes som forhandlingskort i andre sammenhenger, noe som kan skape umiddelbar krise i evt. områder som blir rammet.

Som nevnt i kapittel 2.5.7 og 2.13.2 kan det se ut til at begrepet «nærbutikk» har fått en utvidet betydning, og for enkelte kan innbefatte supermarkeder og lavprisbutikker på over 1000 m<sup>2</sup>. Så store butikker vil de fleste steder være avhengige av tilreisende kunder med bil, i konkurranse med tilsvarende handel andre steder i kommunen. Evt. frislepp av slike etableringer

vil med høy sannsynlighet utkonkurrere mindre butikker og føre til at flere må velge bilen – eller kjøre lengre. Derimot vil dagligvare med mindre enn 500 m<sup>2</sup> handelsareal for en stor del betjene nærmiljøet, se kap. 6.2.5. Dette kan tale for en strengere praksis rettet mot de større butikkene, mens det kan være grunnlag for en mer liberal praksis rettet mot de mindre.

Særlig i større byer er det ofte grunnlag for noe større lokalsentre/ nær-sentre med stor dagligvareforretning og mange andre butikker. Også disse kan bl.a. ha stor verdi som møteplass for de som bor i nærheten. Men siden de også kan tiltrekke trafikk utenfra, bør de planlegges grundig. Aktuelle arealer bør avsettes til formål som tillater besøksintensiv virksomhet.

### 6.5.5 Konkurransen – til hvilken pris?

Konkurransetilsynet har i 2022 hatt søkelys på dagligvarebransjen og på hvordan kommuner og fylkeskommuner sin planlegging etter pbl kan hindre effektiv konkurranse. I vårt prosjekt har det resultert i engasjerte innspill fra planleggere, men også fra bransjen selv. Handelsaktører kan selv også iverksette lovlige eller ulovlige tiltak for å hindre at konkurrenter etablerer seg, men vi har ikke gått nærmere inn på slike problemstillinger.

Konkurransetilsynet sendte i [juni](#) og [august](#) påpekninger til flere kommuner og fylkeskommuner, der de ble oppfordret til å fjerne regelverk som kan hindre konkurransen i dagligvaremarkedet. Det ble bl.a. hevdet at «[det beste for konkurransen er fri etablering](#)». Slike utsagn kan vitne om manglende forståelse for hvordan det norske plansystemet etter pbl fungerer.

«Fri etablering» bryter med hovedprinsipper som er lagt til grunn for norsk arealforvaltning, by- og bygdeutvikling i mange tiår. Enhver etablering må planlegges, konsekvensutredes og vedtas gjennom arealplanlegging og byggesak. Tilsynets uttrykksmåte kan benyttes som grunnlag for å understøtte bilbaserte etableringer med store negative konsekvenser for klima, miljø, transportsystem, sentrumshandel/byliv og nærbutikker/bygdeliv. Ting blir heller ikke nødvendigvis billigere i sum om en gjennom sentralisering velter mer transport- og tidskostnad over på kundene, se kap. 2.9.4. Storsamfunnet kan for eksempel bestemme at butikker som betjener folk der de bor, skal ha forrang framfor de store, bilbaserte og effektive butikkene med stort omland.

Nye aktører som vil inn på markedet kan f.eks. få gjennomslag for omdisponering av næringslokaler eller nybygg på steder der det i utgangspunktet ikke er tillatt å etablere besøksintensiv virksomhet – eller en vil utnytte «gråsoner». Da den tyske lavpriskjeden [Lidl](#) forsøkte å komme inn på det norske markedet, resulterte det i en rekke nye, primært bilbaserte butikker. Andre har nå overtatt lokalene, men inntoget førte til en betydelig omdreining i retning bilbasert handel. Om en ny, større aktør skulle ønske seg inn i Norge, er det stor sannsynlighet for at dette vil være et bilbasert konsept som setter miljøhensyn, transport, småbutikker og byliv under press.



Plansystemet etter pbl gjør det mulig å sette begrensninger for lokalisering av handel og service. Innen disse rammene skal alle aktører selvsagt behandles likt. Men rettferdigheten kan komme under press hvis plansystemet ikke fungerer godt nok. U hensiktsmessige arealformål, foreldede arealplaner og «utglidende» dispensjonspraksis kan være til hinder for likebehandling, og reduserer dessuten forutsigbarheten for næringsaktørene. Særlig gjelder dette mindre, ofte lokale aktører som ikke har ressurser til omfattende lobbyvirksomhet og advokatbistand.

Jamfør diskusjonen i kap. 2.9.4 er det ikke alltid samsvar mellom ønsket om distribuert handel og det som er lønnsomt for bransjeaktørene. Selv der bygdefolk driver butikken på dugnad, er det ikke nødvendigvis lønnsomt å distribuere varer dit. Også i boligområder i byene kan det være lokaler der det er vanskelig å få drivere til nærhandel, da handelen primært kan ønske seg større og mer sentrale, bilbaserte butikker med større kundegrunnlag. Dette kan tale for virkemidler det offentlige intervensjoner i markedet og legger til rette for ønskede tilbud, slik en f.eks. gjør i kollektivtrafikken. Slike tiltak kan også inkludere tidsavgrenset enerett til å drive handel.

## 6.6 Barrierer/ hindringer for måloppnåelse

Dersom målene er uklare, er det selvsagt vanskelig å vurdere om de nås og eventuelt hva som kan være til hinder for det. I kapittel 3 har vi foreslått tydeliggjøring av målene, som kan oppsummeres som

- **mindre biltrafikk** og klimagassutslipp, spesielt der bilen også skaper lokale problemer
- **mindre nedbygging**, spesielt av verdifulle, grønne arealer (klimagassutslipp, naturmangfold, matjord m.m.)
- **byliv** og **menneskemøter** i offentlige rom
- **gode nærmiljøer** og **levende bygder**
- **god helse**; mer fysisk aktivitet, mer trivsel og mindre forurensning

Dette legges til grunn når vi her oppsummerer barrierer for måloppnåelse. Det er også grunn til å skjele til de mange interessekonflikter og målkonfliktene som finnes, se eksempler i kap. 3.2. Det hevdes at et godt (overordnet) mål kjennetegnes av at en kan sette «jeg drømmer om ...» foran. Vi må da samtidig ha i bakhodet at mange også drømmer om

- **attraktive butikker**
- **å ha bedre råd**
- **lettvint hverdag med mindre tidsklemme** (både de som har bil, og de som ikke har)
- **trygg og meningsfull jobb**, eller selv å **skape/ utvikle virksomhet**

Noen ganger kan det være krevende å skille mellom sistnevnte type drømmer og «grå fornuft». Uansett er dette uttrykk for reelle behov og ønsker folk har – og som en i planleggingen må ta hensyn til.

Nedenfor oppsummerer vi viktige barrierer vi har funnet knyttet til det første settet av mål. Dette gjøres vel vitende om at disse i noen grad kan komme i konflikt med det siste settet av mål/ fornuft, og at det i planleggingen må skje en avveining.

1. **Utydelighet.** Mål, regelverk og fagstoff knyttet til lokalisering av handel og service er ofte utydelige. Formuleringer kan være vanskelig å forstå for andre enn planleggere. Hvis vi vil nå fram til politikere og storsamfunn bør vi være mer tydelige og åpne. Det er i dag også et virvar av arealgrenser, unntak for ulike typer handel mm.
2. **Usikker framtid.** Krig, pandemi, dyrtid og mulig lavkonjunktur skaper usikkerhet i næringen selv, og gjør det enda mer vanskelig å forutsi hvordan den vil utvikle seg. Mange virksomheter som bidrar til å oppnå målene er svake. Skal målene nås må en understøtte de en vil beholde og regelverket være robust for uventede endringer. Store statlige satsinger kan ikke forventes de nærmeste årene.
3. **Utdaterte arealplaner.** Plansystemet er bygget på at fylker og kommuner sitter ved roret i arealplanleggingen. Der kommunenes egen planlegging svikter, kan det bli mange usammenhengende private reguleringsplaner og mange dispensasjoner. Kombinert med smutt-hull i regelverket og utilstrekkelig oppfølging av ulovligheter kan resultatet til og med bli hele steder som aldri har vært planlagt. Slik utvikling vil som regel *ikke* bidra til at målene nås.
4. **Få og slitne planleggere.** Ved sviktende bemanning ofres gjerne kommunenes egen planlegging først. Men presset fra private planforslag, bygge- og dispensasjonssøknader vil da bare bli større, når en ikke har oppdaterte overordnede planer og mer må utredes i hver reguleringssak. Det kan bli mer stress, mindre inspirerende jobber, høy turnover og svak rekruttering. Mer vektlegging av kommuneplanens arealdel som nav i planleggingen kan lette presset. Myndighetene kan levere på effektivitet og forutsigbarhet til de aktørene som innretter seg. Energi og kreativitet kan da kanaliseres slik at de flinkeste, og ikke de sleipeste, utbyggerne blir vinnerne.
5. **Bransjegliidning.** Dagens regelverk er mye basert på at en kan skille mellom ulike typer handel og service. Bransjegliidningen bidrar til at grensene viskes ut slik at regelverket stadig fungerer dårligere. Da kan det være mest hensiktsmessig å ha samme regler for handel og all annen besøksintensiv virksomhet.
6. **Utdaterte arealformål.** Flere arealformål i kommuneplanens arealdel er ikke godt tilpasset behovet for å regulere handel og service på dette nivået. Særlig problematisk er underformålet «næringsbebyggelse» som i praksis åpner for mye arbeidsplass- og besøksintensiv virksomhet – ofte starter uplanlagte steder her. Besøks- og/ eller arbeidsplassintensiv virksomhet bør skilles bedre fra annen virksomhet.

7. **Innsigelser er uforutsigbart.** Regelverk for lokalisering av handel og service synes i høy grad være basert på at berørte myndigheter fremmer innsigelser og at disse tas til følge. Dette er sårbart for skiftende politiske flertall. Et supplement til å si *hva som* skal planlegges, kan være å tvinge kommunene til å tenke gjennom hvordan de vil ha det, og føre en åpen diskusjon om dette med berørte myndigheter. Opprydning i statlige planretningslinjer kan derfor også inkludere noe dreining fra normativ styring til prosesskrav. Normativt innhold, bør-punkter og «politikk-sensitivt» innhold kan legges i nasjonale forventninger til planlegging.
8. **Sentralisering.** Drivkreftene for færre og større, bilbaserte enheter er svært sterke. Egentlig er det ikke så mye forskjell på storhandel (big boxes) og kjøpesentre, bortsett fra at sistnevnte har kunnet utnytte unntak for plasskrevende varer. For varehandelen vil det uansett svare seg å velte mer transportkostnad over på kunden. Bysentrum og nærhandel blir da taperne.
9. **Sårbare yndlinger.** De typene handel og service som bidrar mest til byliv (berike offentlige rom), levende bygder og gode nærmiljøer er også de mest sårbare i usikre tider med mye bransjeglidning og sentralisering. De er også svakest organisert. Hvis samfunnet vil beholde dem, må vi synliggjøre og belønne deres innsats tilstrekkelig. Kanskje er kampen for byliv viktigere enn kampen for handel og service i sentrum generelt. Det som trengs, er kanskje heller *tilstrekkelig* omsetning i ekstroverte butikker på gateplan.
10. **Det offentlige er et dårlig forbilde.** Mye statlig lokalisering av besøksintensiv virksomhet skjer fortsatt i strid med statens egne retningslinjer. Det offentlige er stadig oftere leietaker, men hensyntar ikke retningslinjene for lokalisering når kontrakter inngås. Dette gjelder også Vinmonopolet. Slikt undergraver håndheving av de samme retningslinjene overfor handel, service og kommuner.

Mer netthandel er ikke nødvendigvis et hinder for å nå målene. Men måten varene distribueres på er avgjørende for transportomfang og for om nærhandel understøttes. Det er gode argumenter for styrket regional planlegging, men lite realistisk med mer overstyring av kommunen; kommunene kan likevel *belønnes* for å følge regional plan og for å prioritere sin egen overordnede planlegging.

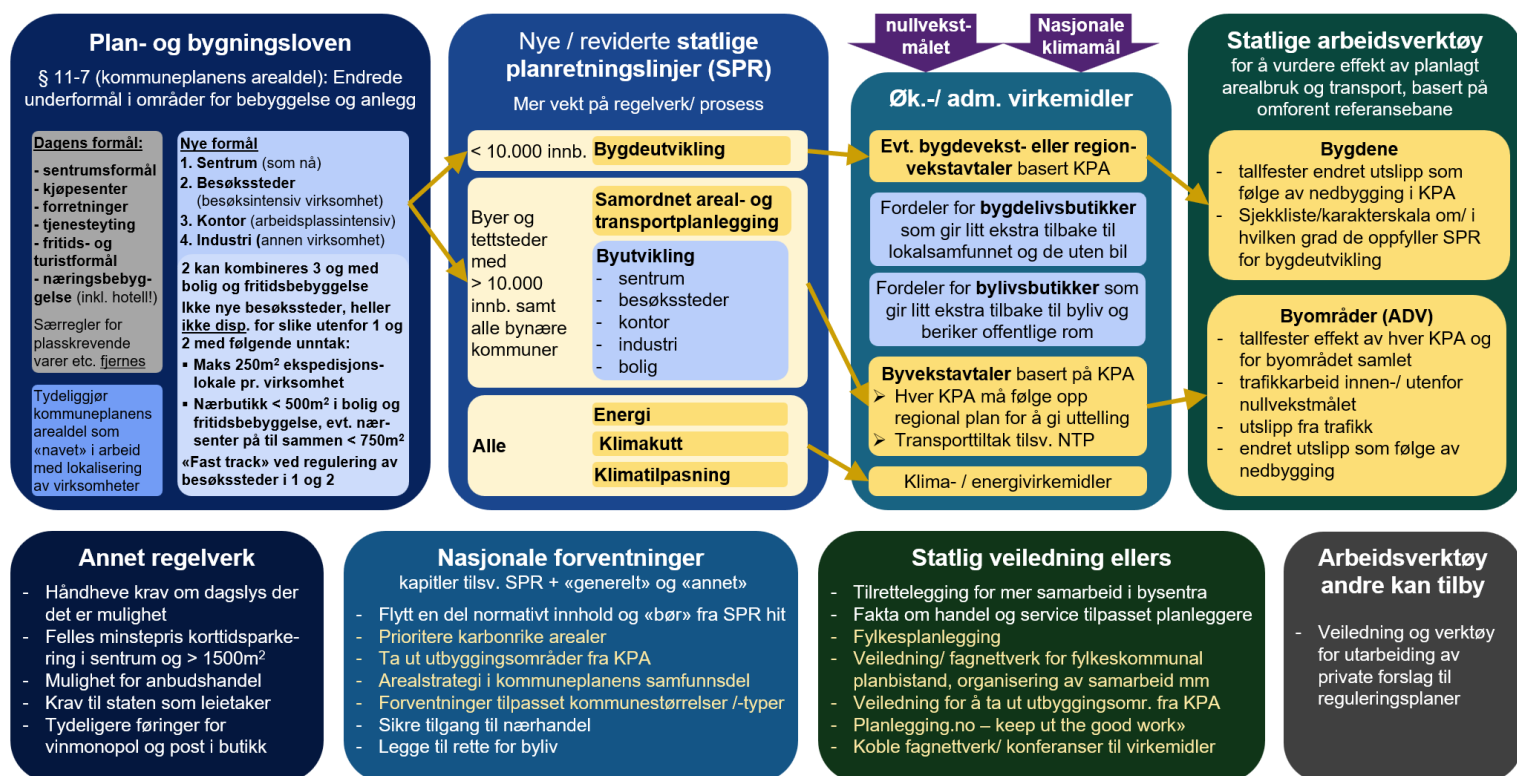
# 7 Anbefalinger

## 7.1 Hovedgrep: Enklere, rettferdigere og mer målrettet

For mer målrettet arbeid med lokalisering av handel og service foreslår vi en tiltakspakke der forenkling og rettferdighet vektlegges. Plan og bygningsloven skjerpes som redskap for klimavennlig og effektiv lokalisering av alle typer virksomhet med mange besøkende og ansatte. Vi vil forenkle arealformålene, rydde opp i unntaksmuligheter og begrense mulighet til dispensasjoner. Vi foreslår et nytt sett med enklere og tydeligere statlige planretningslinjer, der bygdene får sin egen, tilpasset deres utfordringer og behov. Slik blir systemet mer forutsigbart, og konkurransen mer rettferdig.

Planlegging skaper de beste stedene, og kommuneplanens arealdel bør være navet i stedsutvikling. Derfor bør det være lett for kommuner med oppdaterte planer å tiltrekke seg virksomhet, og lønne seg for butikker og utbyggere å følge planene. I byvekstavtaler kan en belønne kommuner som følger regionale planer og tallfester planenes virkninger på transport og utslipp. Lignende virkemidler kan utredes for bygder og mindre byer.

Sentralisering i færre og større enheter skjer ofte på bekostning av de butikkene som i dag skaper byliv og levende bygder. Vi vil derfor gi fordeler til *bygdelivsbutikker* som styrker lokalsamfunnene og til *bylivsbutikker* som beriker offentlige rom til gode for menneskemøter, opphold og ferdsel til fots.



Figur 50: Våre forslag oppsummert

Våre forslag er basert på de foregående kapitlene, med gjennomgang av dagens næring, mål, myndighetens handlingsrom og eksisterende regionale planer. Representanter for bransjen og planleggere i ulike deler av landet har delt erfaringer og gitt innspill i til sammen seks heldagsmøter. Forslagene står for Civitas sin regning, og hefter ikke ved vår oppdragsgiver eller de øvrige bidragsyterne.

Anbefalingene er gitt med utgangspunkt i rapporten «[Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven](#)» som Civitas leverte til Kommunal og moderniseringsdepartementet i mai 2022. I teksten nedenfor omtales dette som «klimaprojektet» eller «klimarapporten». Forslagene herfra er videreutviklet og supplert for å dekke problemstillinger knyttet til handel og service. Anbefalingene er stikkordsmessig oppsummert i Figur 50, og nærmere beskrevet og begrunnet nedenfor. Forslag som eksplisitt retter seg mot klimaarbeidet er ikke gjentatt i rapporten her.

## 7.2 Justeringer i plan og bygningsloven

Kommuneplanens arealdel er det naturlige «navet» i arbeid med lokalisering av handel, service og all annen besøksintensiv virksomhet, se kap.6.4.2. Her omsettes regionale planer i juridisk bindende bestemmelser, og det er ofte det laveste plannivået som er offentlig styrt. Men uklare formål, mange unntaksmuligheter og mye ulik praksis gjør det vanskelig å styre utviklingen. Det bør også bli mer lønnsomt for kommunene å holde arealdelen à jour.

### 7.2.1 Forslag

For byggeområder i kommuneplanens arealdel foreslår vi at det utredes å erstatte underformålene *kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål og næringsbebyggelse* med

- **besøkssteder** (besøksintensiv virksomhet: Alle former for handel, tjenesteyting, kulturtilbud og øvrig publikumsrettet virksomhet)
- **kontor** (arbeidsplassintensiv virksomhet)
- **industri** (all virksomhet som ikke er besøkssteder og kontor, inkludert lager, verksteder mm)

Sentrum og øvrige underformål beholdes som nå. Besøkssteder må kunne kombineres med *kontor, idrettsanlegg og bolig- og fritidsbebyggelse*, men ikke med industri.

I [§ 19-2](#) foreslår vi en ny bestemmelse om at det ikke kan gis dispensasjon for etablering eller utvidelse av besøkssteder, eller bruksendring til slik virksomhet. Unntatt fra dette er områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til sentrumsformål eller besøkssteder.

#### pbl § 11-7 Arealformål i kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise arealformål som er angitt i nr. 1 til 6. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål.

Arealformål:

1. Bebyggelse og anlegg.

Dagens underformål:

boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, **kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse**, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder

**Forslag til nye underformål:**

boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, **besøkssteder, kontor, industri**, råstoffutvinning, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder



Vi foreslår i tillegg å innføre følgende nye, nasjonale begrensninger for areal til besøkssteder *utenfor* områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til sentrumsformål eller besøkssted.

- Virksomheter tillates å ha inntil 250 m<sup>2</sup> ekspedisjonslokale
- I områder avsatt til bolig og fritidsbebyggelse tillates nærbutikk med 500 m<sup>2</sup> handelsareal eller nærsenter med til sammen 750 m<sup>2</sup>.

Vi foreslår et hurtigspor («fast track») for reguleringsplaner som omfatter besøkssteder i områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til sentrumsformål eller besøkssted. En slik ordning kan for eksempel innebære

- fritak for handelsanalyse, trafikkanalyse eller andre utredninger av forhold som bør være avklart i kommuneplanens arealdel.
- avgrenset mulighet for innsigelser knyttet til etablering eller utvidelse av besøkssted, uavhengig av at det har vært fremmet tilsvarende innsigelse til kommuneplanens arealdel
- ekstra tilrettelegging for kombinert regulering og byggesak
- evt. andre fordeler som kan utredes i samråd med bransjen.

### 7.2.2 Begrunnelse

Vi har høy terskel for å foreslå endringer i pbl. Lovendring er tids- og arbeidskrevende, og justering ett sted kan gi behov for endringer i loven ellers og i retningslinjer, veiledninger m.m. Vi mener likevel at funnene som ligger til grunn for forslaget er av en slik art at lovendring bør utredes.

I kapittel 6 beskriver vi et plansystem under press. Vi ser svak styring med lokalisering av handel og service, og mer eller mindre uplanlagte steder som vokser frem (se kap. 6.3.1). Slike kan påføre fellesskapet store kostnader, ha lav kvalitet og utarme eksisterende sentra. Størst utfordringer er knyttet til næringsområder og dispensasjonspraksis. Bransjeglidningen (se kap. 2.3, 6.2.9 mfl.) underminerer regelverk basert på bransjeinndeling, sonering av planer og unntak for plasskrevende varer etc. Samtidig utkonkurrerer nye, store, bilbaserte storhandelskonsepter mindre butikker i utkantstrøk, nabolag og bysentrum. Det vil være i strid med nasjonale mål for stedsutvikling, klima, transport og å unngå nedbygging av matjord og karbonrike arealer.

Vi ser kommuner med sprengt kapasitet, svak rekruttering til stressende saksbehandling og lite egen planlegging. Næringen er frustrert over planmyndighetens utilstrekkelighet. Bedre og tydeligere arealdeler kan lette på situasjonen, og vi ser grunnlag for tvungen rullering av KPA. Men i stedet foreslår vi mekanismer som gjør det *lønnsomt* for kommuner som vil ha etableringer, å holde arealdelen oppdatert.

Selv om lokal valgfrihet bør settes høyt, mener vi at ulike regler og regel-tolkninger i landets kommuner og fylker har blitt et for stort hinder for effektiv arealforvaltning. Forenkling og forutsigbarhet er etterspurt, og kommunene beholder uansett friheten til å planlegge det de ønsker.

Våre forslag innebærer en kombinasjon av liberalisering og innstramming. Vi gjør det lettere å etablere/utvide handel, service og andre besøkssteder der samfunnet vil ha det, og i tilfeller der lokaliseringen har liten betydning. Vi hever terskelen for etablering/utviding der kommunen i utgangspunktet ikke vil ha besøkssteder. Hvis en likevel vil tillate dette, tvinger vi fram at lokalsamfunnet tenker gjennom og diskuterer hvordan det aktuelle stedet skal bli. Samtidig vil vi gjøre reglene enklere og mer rettferdige. Alle typer besøkssteder behandles likt, også ved statlig lokalisering. Vi gir konkurransefortrinn til mindre butikker, spesielt i distriktene.

Vi vil gjøre etablering enklere i områder som i KPA er avsatt til sentrumsformål eller besøkssteder, og introduserer hurtigspor («fast track») i reguleringsammenheng. Ved å introdusere faste, øvre arealgrenser (250 m<sup>2</sup>) gjør vi det enklere å etablere mindre fabrikkbutikker, gårdsutsalg etc. i tilknytning til stedbunden næring. Trafikalt og miljømessig vil så små enheter ha liten betydning. Trelasthandel, bilforhandler etc. kan da ha romslige ekspedisjonslokaler i industriområder, men arealgrensen hindrer at disse gjøres om til store byggevarebutikker eller bilutstysforretninger. Store butikker lokaliseres i områder avsatt til besøkssteder. Vi gjør det enklere å etablere nærbutikk/ nærsenter med så lite areal at de i hovedsak vil betjene nærmiljøet. Arealgrensene som foreslås er basert på vurderingene i kap. 6.2.5.

Vi vil stramme kraftig inn på muligheten til å etablere eller utvide *større* besøkssteder i områder som ikke er avsatt til slik virksomhet eller til sentrumsformål i KPA. Vi fjerner smutthull knyttet til dagens næringsformål, og tydeliggjør at «industri» *ikke* kan romme større besøks- eller arbeidsplassintensiv virksomhet. Ved å ta bort adgang til dispensasjoner letter vi presset på kommunene, og sikrer mer likebehandling. En mulig «mildere variant» er å kreve legalitetskontroll og/eller godkjenning av de aktuelle dispensasjonene fra statsforvalteren. I begge tilfeller hindrer en såkalte «tabbe-dispensasjoner», se kap. 6.3.3.

Vi foreslår at de nye formålene «kontor» og «industri» kan kombineres, men dette bør være et aktivt valg, f.eks. ved industritilknyttet forskning og utvikling. Industriområdene bør ikke være åpne for rene kontorbygg, men det kan tillates nødvendige kontorer tilknyttet den enkelte industrivirksomhet. Vi ser ellers ikke grunn til å ha like streng begrensning i lokalisering av kontor som besøkssteder, sistnevnte vil normalt føre til mye mer trafikk.

Vi ser i utgangspunktet ikke behov for overgangsbestemmelser. Som nå kan det uansett fremmes private reguleringsforslag med besøkssteder i strid med KPA. Eksisterende reguleringsplaner blir fortsatt gyldige, men uten at det kan dispenseres fra dem. Når kommunene får avsatt besøkssteder i reviderte arealdeler får de tilbake disp.-muligheten her, og det åpnes for «fast track» i regulering. Slik blir det attraktivt for kommunene å oppdatere KPA. Mer planlegging i offentlig regi vil på kort sikt gi merutgifter for kommunen. Dette bør kunne tas inn med god margin når en hindrer utbygging som kan gi store reparasjonskostnader for samfunnet.

En mulig ytterligere skjerpelse kunne evt. være å ikke tillate besøksintensiv virksomhet uten at denne er i samsvar med en gjeldende offentlig plan. Kommunen måtte da selv forestå områderegulering eller kommunedelplan med bred samfunnsdebatt hvis det aktuelle arealet fra før ikke er avsatt til besøksintensiv virksomhet eller sentrumsformål i KPA.

I sentrum og områder som avsettes til besøkssteder vil det ikke nødvendigvis være mange ledige tomter. I SPR kan det legges inn krav om at grønne arealer i minst mulig grad avsettes til besøkssteder og at gjenbruk av eksisterende bygg er å foretrekke. Samfunnsutviklingen tilsier lite behov for nytt handelsareal, nybygg gir dessuten større klimafotavtrykk og miljøbelastning enn gjenbruk av eksisterende bygningsmasse. I tillegg må besøksstedene selvsagt være godt tilgjengelig for flest mulig uten at de behøver å bruke bil.

I arealdelen bør det *ikke* være flere formål enn det som følger av behovet for inndeling på dette plannivået. Vi ser i dag *ikke* grunnlag for å skille mellom kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, det viktige er deres besøksintensive egenskaper. Arealer som skal reserveres offentlige formål (f.eks. sykehus) kan skilles ut i planbestemmelser.

Dagens næringsformål er for vidt definert, det kan bl.a. tillates hotell, kontorarbeidsplasser, lekeland og storhandel basert på unntaksbestemmelser. At næringsformål tillater mye besøks- og arbeidsplassintensiv virksomhet, er det største problemet med arealformålene som i dag brukes. ABC-prinsippene har ambisjon om å skille ulike typer industri m.m. i forhold til hvor mye godstransport de skaper, men vi anser det som lite realistisk (se kap. 4.5.3 og 6.2.11). Der det er behov kan en uansett skille mellom ulike typer industri etc. ved hjelp av planbestemmelser og hensynssoner.

Plansystemet er basert på at folk engasjerer seg i kommuneplanarbeid, og da bør en unngå begreper som virker ekskluderende. I balansering mellom presisjon og allmenn forståelse kan sistnevnte prioriteres høyere. Kontor og industri forstås intuitivt av alle, det nye samlebegrepet «besøkssted» er lett å forklare. Formålene må uansett ha en utfyllende juridisk definisjon. Kontor kan f.eks. defineres som «kontor og øvrige arbeidsplasser med et høyt antall ansatte pr. arealenhet», eventuelt kan en avgrensning tallfestes.

### 7.2.3 Gjennomføring

Et første steg kan være juridisk «grovsjekk» hos planavdelingen i KDD, der en tilpasser forslaget til tilgjengelige juridiske rammer. Her bør en også vurdere ringvirkninger i andre deler av pbl og i annet regelverk. Arealformålene på reguleringsnivå må for eksempel justeres. Det kan også være nyttig å teste ut mulig bruk av de nye formålene på arealdelen til en mellomstor by, evt. på et representativt utvalg kommuner. Deretter følger evt. ordinær prosess i.h.t. Utredningsinstruksen m.m. Lovarbeidet bør koordineres med revisjon av aktuelle statlige planretningslinjer, se kap. 7.3. Veiledningsmaterieill, Arealdataverktøyet (ADV) m.m. vil også måtte oppdateres.

## 7.3 Ny pakke med koordinerte, statlige planretningslinjer

Sammen med justeringene i PBL og økonomiske virkemidler ser vi statlige planretningslinjer (SPR) som de viktigste virkemidlene for lokalisering av handel og service i samsvar med målene. Forslagene her er en videreutvikling av anbefalingene i klimarapporten, og gis utfra en helhetlig tilnærming der både handel og service, klima og andre hensyn er ivaretatt. Vi skisserer her mulig innhold, men dette er ikke endelig/ uttømmende.

### 7.3.1 Forslag

Vi foreslår koordinert utarbeiding av følgende nye/ reviderte statlige planretningslinjer (SPR) med betydning for lokalisering av handel og service.

- **Bygdeutvikling:** Tilpasset bygdenes behov, og med større aksept for at bilen er nødvendig i hverdagen. Stedsutvikling (estetikk, møtesteder), tilgang til handel og tjenester i utkantstrøk, tilrettelegging for fysisk aktivitet i hverdagen, boligutvikling, fritidsbebyggelse, reiseliv, industri, primærnæring samt vern av landbruksjord og karbonrike arealer. Nynorsk tekst. Kan gjelde kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere og rurale deler av større kommuner. Gjøres *ikke* gjeldende i kommuner nær storbyområder. Nye SPR for transport og byutvikling kan gjelde i *øvrige* kommuner/ kommunedeler.
- **Transport**, samordnet areal og transportplanlegging (ATP) kan brukes som undertittel: Rettes mot *både* transport- og arealplanleggere. Samordningsaspektet rendyrkes. Det angis prosessstrinn der det kreves samordning mellom transportplanlegging (infrastruktur, kollektivtilbud og godslogistikk) og planer etter pbl, fordelt på regional plan, kommuneplan og regulering. I tidligfaseutredning for statlige lokaliseringer og transporttiltak utredes ringvirkninger for byutvikling og transportsystem i samarbeid med berørte fylkeskommuner og kommuner i funksjonell region. Større byer tallfester i KPA kapasitet for utbygging (bosatte, ansatte, daglige besøk) samt virkning av planlagte tiltak målt i transportomfang og utslipp. Det bør kreves at nåværende og planlagt arealbruk som gir relativt mye trafikk og nedbygging vurderes tatt ut av KPA.
- **Byutvikling:** Rettes mot arealplanleggere, og beskriver hva som bør ivaretas på ulike plannivå. Noe innhold tas med fra nåværende SPR-BATP. I tillegg til en generell del med overordnede føringer foreslår vi kapittelinnledning tilsvarende foreslåtte nye underformål i KPA:
  - **Sentrum:** Bygulv (offentlige rom og førsteetasjer) med tilrettelegging for byliv, estetikk/ bygningsvern, parkering, mobilitet, bylogistikk, funksjonsblanding og samarbeid.
  - **Besøkssteder og kontor:** Lokalisering, nedbygging, fortetting, transformasjon, tilgjengelighet med og uten bil, varelogistikk, estetikk, funksjonsblanding og arbeidsdeling med sentrum.

- **Industri**; fabrikker, verksteder, lager, godslogistikk/ terminaler. Lokalisering, nedbygging, forhold til naboer, tillatte ekspedisjonslokaler (< 250 m<sup>2</sup>), gjenværende besøkssteder/ kontor.
- **Bolig**: Lokalisering, nok boliger tilpasset ulike gruppers behov og økonomi, fortetting med kvalitet, nærmiljø, tillatte nærbutikkler (< 500 m<sup>2</sup>) og nærsenter (< 750 m<sup>2</sup>), funksjonsblanding. Barnehager, skoler og offentlige tjenester i nærmiljøene.
- **Energi**; samordnet areal- og energiplanlegging
- **Klimakutt**; planlegging for reduksjon i utslipp av klimagasser
- **Klimatilpasning**; planlegging for å tilpasse oss klimaendringene

De tre sistnevnte vil også påvirke lokalisering av handel og service, og en bør unngå at de ulike retningslinjene overlapper hverandre. Det kan gjerne også tenkes andre nye SPR, for eksempel for grønnstruktur i byene.

Vi legger til grunn at eksisterende hjemmel for å gi statlige planretningslinjer i [pbl § 6-2](#) er tilstrekkelig. Hjemmelen omfatter ikke bare planlegging og enkeltvedtak etter pbl, men også enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter annen lovgivning.

SPR transport og SPR byutvikling bør ha noen bestemmelser som kun gjelder de største byområdene. Det kan gjelde byer som omfattet av nullvekstmålet og aktuelle for byvekstavtaler eller lignende virkemidler, se kap. 4.5.2 og 7.4. Slike storbykrav kan også gjelde tallfesting av trafikk og utslipp, se kap. 4.5.3.

Samtlige retningslinjer kan gjøres mest mulig kortfattede og punktvis. De kan dreies i retning prosess, resultater, krav og sterke anbefalinger, og gjøres robuste for politiske endringer. Mer normativt innhold, mildere anbefalinger og politiske føringer kan gis i Nasjonale forventninger til planlegging; de kan være mer beskrivende og gi eksempler på anbefalt planinnhold.

### 7.3.2 Begrunnelse

Vi har videreutviklet anbefalingene fra klimaprojektet ([litt. C39](#)), der vi fikk innspill om at SPR-BATP ikke fungerer godt nok i rurale områder, og at det er ønskelig med en bredere opprydding i SPR, se også kap. 6.4.3.

En egen SPR for bygdeutvikling kan tilpasses bygdenes handlingsrom uten å senke ambisjonene. [SBSs sentralitetsindeks](#) kan sammen med folketall benyttes til å definere gyldighetsområde.

For byer, større tettsteder og bynære områder foreslår vi en SPR som reindyrker samordningsaspektet mellom areal- og transportplanleggingen, og med mer vekt på prosess som sikrer slik samordning. Vi foreslår her også en egen SPR for byutvikling, og som mer spesifikt er rettet mot arealplanleggingen. Aktuelt innhold hentes over fra dagens SPR-BATP og suppleres. Inndeling tilsvarende de foreslåtte arealformålene i KPA vil gjøre det enklere å målrette retningslinjene mot arealer med ulik funksjon.



Selv om det vil utløse noen klager, anbefaler vi å ofre noe fleksibilitet til fordel for forutsigbarhet, effektivitet og enklere saksbehandling, se kap. 6.3.3. Tydeligere og enklere SPR, mer treffsikre arealformål og færre smutthull vil særlig bli til fordel for aktører innen handel og service som *ikke* har ressurser til eller ønske om å «tøye grenser» eller drive «spill» for å oppnå mer økonomisk gunstig lokalisering enn konkurrentene. Innovativ kraft kan da rettes mot mer konstruktiv og rettferdig konkurranse, se kap. 6.2.2, 6.2.3 og 6.2.4.

Forenkling av språk vil noen ganger gå ut over presisjon. Men dette kan oppveies av at flere i handelsnæringen og blant lokalpolitikere, i media og blant befolkningen ellers forstår arealformål, bestemmelser og retningslinjer bedre. Komplisert språk og det noen vil oppfatte som «faglig jåleri» skaper distanse og mobiliserer motkrefter, se kap. 6.3.6. Av samme grunn tilrås korte titler, helst uten adjektiver som beskriver retning, f.eks. «bærekraftig», det bør i dag kunne anses som en selvfølge. En bør også gå bort fra forkortelser som ikke forstås av andre enn innvidde, f.eks. ATP eller SATP.

I klimaprojektet kom det fram klart behov for mer samordning av arealbruk og kapasitet i el-nettet, lokal energiproduksjon m.m. Vi fikk også tydelig tilbakemelding om å skille klimakutt (reduksjon i klimagassutslipp) og tilpasning til klimaendringer i hver sine SPR. Vi foreslår derfor at det utarbeides tre separate planretningslinjer. Disse vil også få betydning for lokalisering av handel og service. Se [klimarapporten](#) for nærmere beskrivelse.

### 7.3.3 Gjennomføring

Foreslått inndeling av SPR'er viser én av flere muligheter, det viktigste er at de nevnte temaområdene dekkes. Vi anbefaler at det først gjøres en samlet vurdering av juridisk hjemmelsgrunnlag sett i sammenheng med de foreslåtte endringene i arealformål i KPA. *Deretter* kan en utforme forslag til hver SPR, det bør helst gjøres koordinert med lovarbeidet. Mye kan tale for en samlet prosjektorganisering av arbeidet. Det må uansett forventes å ta flere år, og involvere flere departementer med underliggende enheter.

## 7.4 By-, region- og bygdevekstavtaler

Med unntak av Merkur-programmet (se kap. 2.5.7 og 7.7) kjenner vi ikke til økonomiske virkemidler som mer *spesifikt* kan knyttes til lokalisering av handel og service. Men bredere virkemidler knyttet til byutvikling, transport og klima (se kap. 4.5.2) får også virkninger for besøksnæringene.

### 7.4.1 Forslag

Byvekstavtalene for storbyområdene belønner oppnåelse av nullvekstmålet. I stedet for målt trafikk (som er resultat av planlegging mange år tilbake) bør statlig belønning knyttes til forventet effekt av gjeldende arealplaner, sett i sammenheng med vedtatte transporttiltak. Dette vil inkludere effekt av hvor det tillates lokalisering av handel og service.

Med arbeidsverktøy beskrevet i kap. 7.5 kan slik effekt tallfestes som trafikkarbeid og klimagassutslipp fra vegtrafikk og nedbygging. Effekt av endrede arealplaner og/eller transporttiltak beregnes som differanse mellom referansebane og tiltaksbane se [klimarapporten](#) for nærmere forklaring. Det tas utgangspunkt i regional areal- og transportplan, men belønning utløses først når disse tiltakene inngår i arealdelen til alle kommuneplanene.

Vi foreslår at det utredes økonomiske virkemidler til kommuner utenfor storbyområdene, der tallfesting av arealplanenes innvirkning på transport og klimagassutslipp helt eller delvis utgjør grunnlag for statlig tildeling. Et slikt virkemiddel kan baseres på avtaler med kommuner eller regioner, og tilpasses de aktuelle kommunenes handlingsrom.

Også for de minste kommunene kan det vurderes virkemidler som understøtter oppfyllelse av en evt. ny SPR for bygdeutvikling. Her er det ikke aktuelt å tallfeste endringer knyttet til trafikk, men også her kan klimaeffekt av nedbygging kan tallfestes. Ellers kan oppfyllelse av bygde-SPR danne grunnlag for tildeling, med kvalitativ vurdering (sjekklister, karakter-skala e.l.).

#### 7.4.2 Begrunnelse

Den viktigste endringen vi foreslår i byvekstavtalene er å reindyrke virkemiddelet mot *planlagte* og vedtatte areal- og transporttiltak. Dette forutsetter arbeidsverktøy som i dag er innen rekkevidde, se kap. 7.5. Det bør ikke påvirke inngåtte byvekst- og belønningsavtaler, men kan tas inn i reviderte/nye avtaler. Forslaget er beskrevet og begrunnet i [klimarapporten](#).

Mange tar til orde for styrking av regional planlegging, se bl.a. evalueringen av plan- og bygningsloven (litt. C1). Men dette møter også motstand blant dem som ikke ønsker regionalt nivå som «overkommune». Vi foreslår en mellomløsning som opprettholder den juridiske friheten til primærkommunene, men knytter statlige incentiver til at kommunene deltar aktivt i regional planlegging og opptre i samsvar med regional plan: Avtaler mellom byområdene og staten kan inngås basert på regional areal- og transportplan, men statlig belønning etc. utløses først når de samme tiltakene er gjort juridisk bindende gjennom kommuneplanens arealdel.

I klimaprojektet fikk vi innspill om at også statlige virkemidler rettet mot mellomstore byer og mot bygdene er etterspurt. På kort sikt kan det neppe forventes store, nye statlige tilskudd, men det kan være mulig å se på om-disponering innen gjeldende rammer eller provenynøytrale ordninger. På liknende måte som i byvekstavtalene kan staten her belønne kommunenes oppfyllelse av nasjonale mål og planretningslinjer. Belønningen kan for eksempel omfatte midler til lokal næringsutvikling. Merk at [pågående pilotforskning med bygdeverkstaver](#) har en annen innretning.

For nedbygging mener vi det bør være overkommelig å tallfeste endring i utslipp eller optak av klimagasser, også i de minste kommunene. Tallfes-

ting av trafikk/ utslipp som følge av endringer i arealbruk og transportsystem krever en delområdemodell (DOM) basert på [regional transportmodell](#) (RTM), og er dermed aktuelt i områder som dekkes av en DOM med tilstrekkelig nøyaktighet. For øvrig kan en basere seg på kvalitativ vurdering av hvordan aktuell SPR er oppfylt. For hvert punkt i SPR kan det f.eks. benyttes en karakterskala som beskriver grad av oppfyllelse. Punkter som ikke er relevante for den aktuelle kommunen regnes ikke med.

#### 7.4.3 Gjennomføring

De største byene har allerede byvekstavtaler, og det er foreslått noe utvidelse av ordningen i 2023. For mellomstore byer og for bygdene er det uansett snakk om nye ordninger. Arbeidet vil kreve involvering av flere departementer med underliggende enheter. Arbeidsverktøyene beskrevet i kap. 7.5 må være operative før reviderte/ nye styringsverktøy kan tre i kraft.

#### 7.4.4 Klima- og energirettede virkemidler

[Klimarapporten](#) omtaler virkemidler knyttet til klimagassutslipp, som også vil få betydning for lokalisering av handel og service. På lengre sikt bør virkemiddelbruken dreies i retning av å belønne vedtak om og gjennomføring av tiltak med dokumentert, forventet effekt i form av utslippskutt.

### 7.5 Statlige arbeidsverktøy for tallfesting

Vi foreslår at staten fullfører og drifter et sentralt arbeidsverktøy der planlagt arealbruk og transportsystem inngår som grunnlag for å beregne trafikk og tilhørende utslipp. Vi legger til grunn at Arealdataverktøyet (ADV, se kap. 4.5.3 og litt. B4) fullføres og utvides til å omfatte nedbygging. Her kan en skille ut effekt av planlagt lokalisering av handel og service, både konkrete prosjekter og arealer i KPA der det åpnes for besøkssteder. Utenfor byområdene beregnes bare utslipp knyttet til nedbygging.

Forslaget er nærmere beskrevet i [klimarapporten](#). Der har vi i tillegg foreslått et verktøy for tallfesting av øvrige, direkte klimagassutslipp der aktuelle tiltak inngår i kommunenes handlingsrom. En forutsetning for at staten tar ansvar for slike arbeidsverktøy bør være at de knyttes til bruk av statlige virkemidler. De aktuelle virkemidlene er beskrevet i kapittel 7.4. I tillegg vil verktøyet utgjøre et viktig grunnlag for Nasjonal transportplan (NTP), der prioriteringene da også kan baseres på planlagt arealbruk.

ADV håndterer detaljerte data om antall ansatte og anslag for daglige besøk helt ned på virksomhetsnivå, se kap. 4.5.3. Tallene inkluderer alle typer handel og tjenesteyting. For nye prosjekter kan det legges inn et forventet antall ansatte, og beregnes et forventet antall besøkende basert på virksomhetstype. I områder der KPA tillater handel og service kan en også anslå kapasitet for utbygging basert på arealstørrelser, formål og planbestemmelser. Vår erfaring fra utviklingen av ADV er at mange kommuner ikke har hatt

et bevisst forhold til hvor mange bosatte, ansatte og daglige besøkende deres utbyggingsområder har kapasitet til. Både virksomhetsdata og tallfestet kapasitet for utbygging vil i seg selv være nyttige i mange deler av kommunens planarbeid, inkludert kommuneplanens samfunnsdel.

## 7.6 Nasjonale forventninger

Nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging etter [pbl § 6-1](#) skal utarbeides hvert fjerde år. Her gis styrende signaler som skal følges opp i planleggingen etter pbl og legges til grunn for statens deltaking. Gjeldende forventninger er utarbeidet av forrige regjering. Neste revisjon vil komme før det er realistisk å få på plass evt. nye SPR og lovendring. Men forventningene kan berede grunnen. Anbefalingene her gis på fritt grunnlag, og er ikke knyttet opp mot teksten i de gjeldende forventningene.

I kapittel 7.3 anbefaler vi at statlige planretningslinjer (SPR) dreies i retning prosess, resultater, krav og sterke anbefalinger. Mer normativt innhold, mildere anbefalinger og politiske føringer kan gis i Nasjonale forventninger, være mer beskrivende og gi eksempler på anbefalt planinnhold. Kapittelinndeling kan gjerne følge foreslåtte nye/ endrede SPR. Nedenfor skisserer vi mulig innhold, primært knyttet til lokalisering av handel og service.

**Bygdeutvikling:** Her tilrår vi å fremheve nærbutikkens rolle, med forventning om at denne rollen anerkjennes og hensyntas i kommunenes samfunns- og arealplanlegging. Kommunene bør legge til rette for at folk i mindre bygder har tilgang på dagligvarer og gode møtesteder i hverdagen. Merkur-programmet bør nevnes, og kommunene kan oppfordres til å benytte lokalbutikkene i egen tjenesteproduksjon for innbyggerne. Det kan fremheves som en planoppgave å bidra til at flest mulig kan nå butikken til fots, og at de uten bil ellers sikres tilgang til varer og sosiale møtesteder. Også folk i fritidsboliger bør kunne ha tilgang til handel i gangavstand der det er grunnlag for det, slik at de slipper å kjøre langt for å handle.

**Samordnet areal- og transportplanlegging i byområder:** Her kan en utdype og videreutvikle normativt innhold fra dagens SPR-BATP, for eksempel transportvennlig byforming, se kap. 4.5.1. Både storbyer og mindre byer/ tettsteder bør legge til rette for mer gange og sykling, også til handel og service. Stedene bør vokse innenfra og utover. I storbyene kan kollektivakser, knutepunkter og fortetting med kvalitet fremheves.

**Byutvikling:** Forventningene kan forsiktig introdusere en evt. *mulig*, framtidig ny inndeling med besøkssteder, kontor og industri i byggeområdene.

- **Sentrum:** Her kan det anbefales publikumsrettet virksomhet i førsteetasjene, med aktive fasader som beriker offentlige rom. Det kan samtidig oppfordres til noe tilbakeholdenhet med hensyn til mer introverte handels- og servicekonsepter (se kap. 2.2), og påpekes ulemper ved å tillate tildekking av vinduer på gateplan. Fleksible handelskonsepter

som tilpasser seg eksisterende bygg og miljøer bør fremheves. Det kan oppfordres til å legge flere boliger til sentrum, blant annet for å understøtte handel og service lokalt. [10-minuttersbyen](#) bør fortsatt fremheves som et ideal. Videre bør kommunene legge til rette for samarbeid mellom sentrumsaktører, se kap. 6.5.3. Det kan gjerne utvikles et eget sett med forventninger for sentrumsplaner, både som arealplaner og tematiske kommunedelplaner, og det kan henvises til gode eksempler.

- **Besøkssteder og kontor:** Begrepene kan introduseres og en kan forklare hvorfor det er viktig å ha søkelys på besøksintensiv og arbeidsplassintensiv virksomhet i arealplanleggingen. Forventninger bør her også rettes mot statens egen virksomhet, se kap. 7.8.5. Av hensyn til sentrum og trafikkvolum bør det gis forventninger om å unngå spredt tjenesteyting og opplevelser i eksisterende handels-, kjøpesenter- og næringsområder. Også i slike områder kan fleksible handelskonsepter og gjenbruk av bygg understøttes. Det bør oppfordres til å unngå enkle bygg med dårlig kvalitet til handel m.m., husk at mange bygg vil ha en levetid på over 100 år. I påvente av evt. endring i pbl kan det oppfordres til en restriktiv dispensasjonspraksis, særlig for besøkssteder i næringsområder, og advares mot framvekst av uplanlagte steder.
- **Industri:** Utfordringene i dagens næringsområder (se bl.a. kap. 6.4.2) kan vies særskilt oppmerksomhet, og berede grunnen for en evt. relansering av «industriområder» i KPA.
- **Bolig:** Nærbutikkens funksjon som grunnlag for nærmiljø og for at flere kan utføre daglige gjøremål til fots kan her understrekes.

**Energiplanlegging:** Behovene her er beskrevet i [klimaprojektet](#), og i ettertid ytterligere aktualisert. Blant annet rapporteres det høsten 2022 om at mange nærbutikker står i fare grunnet høye strømpriser. Tilgang på strøm vil i framtiden bli et vilkår for utbygging mange steder, og *samordnet areal- og energiplanlegging* kan introduseres som begrep. I tillegg til kraft/effekt fra hovednett bør planleggingen inkludere energiøkonomisering samt lokal produksjon og distribusjon av elektrisitet og fjernvarme.

**Klimakutt og klimatilpasning** er også naturlig innhold i forventningene. Vi viser til klimaprojektet for våre innspill, bl.a. sterkere vern om karbonrike arealer. Alle typer områder for utbygging i KPA bør gjennomgås med sikte på å hindre nedbygging og begrense bilbasert persontransport. Arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel bør fortsatt anbefales.

Ellers mener vi det er viktig å oppfordre kommunene til selv å planlegge og bli herre over utviklingen lokalt. Konsekvenser av mangelfull planlegging og «mudling through» kan med fordel synliggjøres, se kap. 6.3.1. Kommuner og lokalpolitikere bør aktivt velge hvilken utvikling en vil ha. Dette vil understøttes av endringene vi foreslår i kap. 7.2.



## 7.7 By- og bygdelivsbutikker

Det er i seinere år gjort en stor innsats for å understøtte bygdebutikker, bl.a. gjennom Merkur-programmet, se kap. 2.5.7 og 6.5.4. Det er også gjort mye for å understøtte sentrumshandelen, bl.a. med utvikling av BID og liknende konsepter, se kap. 2.4 og 6.5.3. Vi legger til grunn at eksisterende arbeid videreføres. Vi har lettet etter *supplerende* virkemidler som kan understøtte besøksnæring som bidrar til nærmiljø og offentlige rom.

### 7.7.1 Forslag

**Bygdelivsbutikker** gir litt ekstra tilbake til lokalsamfunnet. De har hyggelige steder å møtes inne og utenfor, ser trivelige ut og er plassert slik at flest mulig kan gå og handle. De som bor lenger unna får kortere kjørevei. De uten bil får tilgang til viktige varer og tjenester.



Figur 51: Mulige lokaler for bygdelivsbutikker (Vossestrand 2014 og Eidsdal 2019). Det kan selvsagt også være mer moderne bygg

**Bylivsbutikker** gir litt ekstra tilbake til bysentrum og byliv ved at de gjør gater og plasser triveligere. Her er det dører mot gata og vinduer det gir mening å titte i. For byfolk og besøkende blir det hyggeligere å møtes, oppholde seg og bevege seg til fots utendørs. De som jobber i en bylivsbutikk, har godt dagslys og kan følge med på det som skjer utenfor.



Figur 52: Mulige kandidater til bylivsbutikker, Voss og Oslo 2022

Det etableres hvert sitt kriteriesett som beskriver hva som skal til for å bli henholdsvis by- og bygdelivsbutikk. Disse bør ha et språk som alle kan forstå og identifisere seg med, en må f.eks. unngå bruk av fagtermer innen arkitektur. Gode illustrasjoner og eksempler vektlegges. Butikker i mindre byer og tettsteder bør kunne bli bylivsbutikker. Tydelig nærmiljøorienterte butikker i byer og bynære områder bør kunne bli bygdelivsbutikker.

Statusen kan gis til hver enkelt, fysiske butikk selv om den inngår i, eies av eller drives av butikkjede, gårdeier, kjøpesenter etc. Også bakkeplan i større butikker/varehus bør kunne bli bylivsbutikk så lenge de har aktive fasader og mange dører mot offentlige rom. I kjøpesenter er bare butikker med vinduer og dører mot offentlige rom aktuelle, disse kan også ha tilkomst til kjøpesenterets fellesareal på baksiden, se illustrasjon i kap. 2.2.4, Figur 4.

Ordnningen bør omfatte permanente butikker, egne regler bør vurderes for spisesteder. Offentlig rom defineres slik at det her ikke kan gjelde privatrettslige regler, f.eks. for åpningstider, bortvisning m.m. Innendørs kollektivterminaler bør i denne sammenhengen ikke regnes som offentlige rom.

Vi foreslår bruk av uavhengig (tredjeparts) sertifisering på liknende måte som [Miljøfyrtårn](#), men med enklere kriteriesett. Det kan benyttes en «mildere» form for sertifisering og resertifisering der veiledning vektlegges – men likevel uten rom for å fravike kriteriene. De som utfører sertifisering, kan rekrutteres lokalt/regionalt og f.eks. være offentlig ansatte, innleide konsulenter eller pensjonister som arbeider på timebasis. De bør ikke arbeide med planlegging eller byggesak i kommunen, og heller ikke selv drive handel/service eller på annen måte være tilknyttet næringen. Etter opplæring om næringen, arkitektur, byliv/ bygdeliv og kriteriene, får de en personlig akkreditering. De kan miste akkrediteringen hvis de sertifiserer butikker som ikke oppfyller kriteriene, opptrer klanderverdig etc.

Ansvarlige for den enkelte butikk må selv ta initiativ til å bli sertifisert. Prosessen bør ikke omfatte «papirarbeid» eller kostnader for butikken. Butikken må sette av tid til avtalte besøk, og kan bli belastet timeverk hvis den ikke stiller med ansvarlig personell til avtalt tid. Kriteriene gjøres offentlige, og butikken får dem tilsendt når de melder inn ønske om å bli sertifisert. Deretter avtales et fysisk besøk som kan resultere i sertifisering – eller veiledning i hva som må til for å oppnå sertifiseringen; det avtales da nytt sertifiseringsbesøk hvis butikken ønsker det. Sertifiseringen fornyes årlig, slik at det ikke er behov for uanmeldte verifikasjoner og løpende tilsyn.

Det må knyttes tilstrekkelig attraktive fordeler til sertifiseringen som by- eller bygdelivsbutikk. Provenynøytrale løsninger som ikke er avhengig av årlige bevilgninger over Statsbudsjettet vil ha størst tillit, og størst sannsynlighet for å bli realisert og opprettholdt. Grunnet stor variasjon i organisering, eierstrukturer m.m. (se kap. 2.8) er det «ideelle» å gi fordeler direkte til kundene som handler i butikkene. Men det kan være krevende å organisere, og forslagene nedenfor er primært rettet mot butikkene.

Stat og kommune kan vurdere ulike former for reduksjon i eller fritak for avgifter. Kommunene kan tilby rabatterte priser for leie av fortausareal i byene. Det kan vurderes utvidet mulighet for å ha søndagsåpent. Ulike tilbud om veiledning, juridisk bistand, innkjøpsordninger m.m. kan utredes. Sertifisering kan være tildelingskriterium ved aktuelle typer offentlige innkjøp. For lokale offentlige institusjoner i samme bygd, f.eks. skoler og sykehjem, bør det utredes hjemmel for direktekjøp av varer i bygdelivsbutikken uten konkurranse. Vi er kjent med at bortfall av offentlige kunder grunnet pålagt konkurranse om innkjøp har vært skjebnesvangert for bygdebutikker.

Kommune og stat bør se etter flere muligheter for at bygdelivsbutikkene mot betaling kan levere tjenester til lokalbefolkningen. Særlig aktuelt er hjelp til folk med mangelfull digital kompetanse, her bør også private bedrifter, f.eks. bank og forsikring, inviteres til å delta/bidra. Slike tjenester kan også inkludere hjelp til ordinær netthandel. Det bør også sees på muligheter for å sikre bygdelivsbutikkene «post i butikk» inkludert uthenting av medisiner og varer fra Vinmonopolet, se også kap. 7.8.5.

Ordnningen bør utformes med tanke på at sertifiseringen i seg selv skal være til hjelp i by- og bygdelivsbutikkene sin markedsføring, og gi innehaverne aksept og ekstra motivasjon til å stå på videre. Sertifikat med gjenkjennbar logo bør kunne slås opp utendørs, inne, på butikken sine nettsider og i sosiale media. En kan også se på muligheter for å gjøre slik merking synlig i nettbaserte karttjenester som [Google Maps](#). Nasjonalt kan en f.eks. publisere sammenlikninger av hvor mange by- og bygdelivsbutikker de ulike kjedene har i sin portefølje. Slik kan en formidle hvilke typer butikker samfunnet «heier litt ekstra på».

For bygdelivsbutikkene inngår noen av de nevnte funksjonene i [Merkur-programmet](#), se kap. 2.5.7, og disse to virkemidlene må koordineres. Men det bør kunne være flere konkurrerende bygdelivsbutikker i samme bygd, og slike butikker i bynære bygder. Det kan vurderes å legge administrasjon av ordningen med bygdelivsbutikker til Merkur, evt. også bylivsbutikkene. Det kan også vurderes om fylkeskommunen kan ha en rolle her.

### 7.7.2 Begrunnelse

Arealplanlegging bør primært sette rammer for handel og service, og deretter la markedet råde. De fleste av forslagene i rapporten her har en slik tilnærming. Men tungtveiende hensyn kan gi grunnlag for korreksjoner. Byliv, levende bygder og gode nærmiljøer er en relevant og legitim del av planleggingen etter pbl, se kap. 3 og 4. Når virkemidlene i selve plansystemet ikke anses tilstrekkelige, bør en se etter andre muligheter, slik vi foreslår her.

Hvis samfunnet ikke understøtter det vi har kalt by- og bygdelivsbutikker, vil mange av dem være borte innen få år. Trendene vi har beskrevet, bl.a. i kap. 2.3, 2.4, 2.5, 2.9, 6.2 og 6.5 er så sterke at festtaler og håp om endret kundeadferd etter alt å dømme ikke er tilstrekkelig. Deres mange komparative ulemper i forhold til store, bilbaserte enheter nær hovedveinettet er

for store. Vi har ikke funnet holdepunkter for at netthandelen er en større trussel for by- og bygdelivsbutikkene enn for andre, se kap. 2.6 og 2.7 – snarere tvert imot hvis bygdelivsbutikkene sikres mulighet for post i butikk.

Også andre typer handel og service kan bidra til byliv og levende bygder. Men by- og bygdelivsbutikkene bidrar *litt ekstra*. Positive egenskaper er i fokus, og det dveles ikke ved hvilke negative egenskaper de øvrige måtte ha.

Frem til nå har mange virkemidler og forslag til virkemidler vært konsentrert om bysentrum generelt, og omsetning er blitt brukt som mål på at sentrum lykkes, se kap. 2.4.1 og 6.5.2. I et transportperspektiv gir dette mening, men ikke nødvendigvis i forhold til byliv. Særlig i mindre byer og tettsteder ser vi enkelte eksempler på at introvert handel i sentrum til og med kan være til skade for byliv, se kap. 2.2.7, 2.2.10, 2.4.4, 2.5.5 og 2.9.8. Og mye sentrumshandel kan uansett også klare seg godt. Vi foreslår derfor et nytt virkemiddel som er spisset mot egenskaper som bidrar til byliv ved å berike offentlige rom. Her må en ha i mente at sentrum *til sammen* må ha *tilstrekkelig* omsetning og diversitet i tilbudet til at kundene velger å dra dit.

Bygdebutikker og nærbutikker har stått på agendaen i mange tiår. Men stakkarsliggjøring og almisser med en undertone av at denne type handel uansett er utdatert, er lite konstruktivt. Her er vårt hovedpoeng å løfte temaet som en viktigere del av planleggingen etter pbl, også arealplanleggingen. Lansering av bygdelivsbutikker med styrking og utvidelse av arbeidet i Merkur vil understøtte dette og synliggjøre viktige samfunnsaktører.

Vi foreslår minst mulig byråkratiske ordning, slik at det er overkommelig for alle å bli sertifisert. Nasjonale kjeder behandles likt med den minste, dugnadsbaserte butikk. Forslaget vil innebære administrative kostander, f.eks. i Distriktsenteret/Merkur og i fylkeskommunene. Egenbetaling og skriftlig dokumentasjon vil være billigere for det offentlige; men det kan undergrave formålet med en slik ordning siden de økonomisk og administrativt ressurssterke da vil ha enklest tilgang til sertifisering. Øvrige fordeler rettet mot de kvalifiserte butikkene bør i størst mulig grad utvikles provenytralt.

Pbl tilbyr svak mulighet til å håndheve krav til bruk av eksisterende bygg, og kommunene vil uansett ha begrensede ressurser til slik håndheving, se bl.a. kap. 2.2.9. Mange kommuner har f.eks. krevd vinduer og dører i butikker på bakkeplan, men i praksis ser en ofte stengte dører mot offentlige rom og vinduer som er dekket til, se kap. 2.2.5, 2.2.6 og 2.2.7. Vi anser det lite sannsynlig å her få til lovendring og tilsynskapasitet nok til at det vil være tilstrekkelig og effektivt å stille slike krav i f.eks. reguleringsplan. Med årlig resertifisering kan en oppnå mye av det samme med mindre ressursbruk.

Mange småbutikker opplever en akutt krise høsten 2022, først og fremst på grunn av høy strømpris. Blir de borte nå, blir det krevende å få dem tilbake. Mer kortsiktige tiltak må sikre overlevelse på kort sikt. Men en ordning med by- og bygdelivsbutikker vil gi mer varig virkning. I tillegg kan sertifiseringen benyttes som grunnlag for virkemiddelbruk i «neste krise».



### 7.7.3 Gjennomføring

Det er her skissert hovedtrekk i en mulig ordning, med stort rom for endringer. By- og bygdelivsbutikker er arbeidstitler. Løsningen behøver en grundigere utredning av bl.a. organisering, virkemidler, avgrensning, konkurransemessige forhold og finansieringsbehov. Vi foreslår uansett ikke direkte tilskudd til butikkene. I en tidlig fase kan en kreativ prosess med berørte aktører være nyttig. Deretter utredning iht. utredningsinstruksen. Det kan vurderes gradvis utrulling, med mulighet for justeringer basert på erfaringer.

## 7.8 Andre forslag og idéer

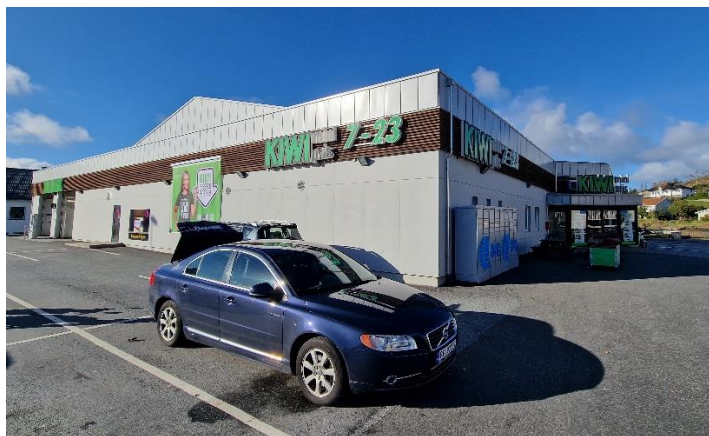
I dette kapitlet har vi samlet mulige tiltak og virkemidler som hver for seg ikke vil være tilstrekkelig til å møte utfordringene vi har oppsummert i kap. 6.6, men som kan gi viktige bidrag på ulike delområder. Dette må sees som *idéer*, til dels med betydelig behov for nærmere utredning.

### 7.8.1 Bedre organisering og samarbeid i bysentrum

I kapittel 2.4, 2.8 og 6.5 er vi beskrevet en fragmentert sentrumshandel, og mange aktører som med fordel kunne samarbeidet mer. KDD har i seinere år utredet mulige løsninger og vist gode eksempler, der fortsett formidling er viktig, se kap. 6.5.3. Særlig kan det arbeides videre med en [norsk BID-ordning](#), som bør kunne fungere godt sammen med evt. satsing på bylivsbutikkene. En bør også trekke vekslers på [danske satsing på bymidter](#).

### 7.8.2 Dagslyskrav (utredning)

I kapittel 2.2.6 beskrives uheldige konsekvenser av at stadig flere butikker, både dagligvare og sjeldenvare, dekker til vinduer, og dermed hindrer inn- og utsyn. Nye butikker tegnes ofte med få vinduer, selv om det kunne vært plass til langt flere. Det er tallrike eksempler på at butikker i og utenfor kjøpesentre som *kunne* hatt dagslys, ikke har det. Vi har utfordret bransjen på rasjonale som ligger bak dette, men ikke fått gode forklaringer.



Figur 53: Sentrumsbutikker i samme kjede – uten og med mye dagslys. Farsund (Vanse) og Voss 2022



For arbeidslokaler følger krav til dagslys og utsyn bl.a. av byggteknisk forskrift (TEK) [kap. V](#) og arbeidsplassforskriften [§ 2-10](#). Hovedregelen er at alle arbeidsplasser skal ha dagslys og utsyn. Vi anbefaler en juridisk gjennomgang av relevant regelverk, mulighet for håndheving og tolking av unntaksbestemmelser. Det kan foreslås presiseringer og/eller justeringer av dagens regelverk med tanke på å få mer dagslys inn i flest mulig butikker. På bakkeplan vil det også være til gode for byliv, se kap. 2.2.10. Trender innen butikkarkitektur bør også vurderes med tanke på normativ justering.

Eventuelle endringer kan tre i kraft for nybygg, ombygging, utvidelse eller bruksendring av butikklokaler. Men det bør også sees på muligheter for å kreve tildekking av eksisterende vinduer og vindusåpninger fjernet, og flytting av kjøledisker, hylleseksjoner etc. som blokkerer vinduer. Store butikker bør fremdeles kunne etableres i kjellerlokaler, men her kan mer overlys tilstrebes der det er mulig, se eksempel i Figur 7, side 17. De bør fremdeles også være mulig å ha «dype» butikklokaler der det bare kommer inn lys i den delen av rommet som vender mot gate eller uteområder.

### 7.8.3 Felles minstepris på korttidsparkering (skisseforslag)

I kapittel 2.9.3, 4.9 og 6.4.4 gjennomgår vi status og virkemidler knyttet til parkering. Vi ser at disse allerede benyttes, men har vurdert mulighet for ytterligere virkemidler som kan adressere dagens utfordringer, da særlig konkurranseflaten mellom bysentrum og bilbasert handel utenfor.



Figur 54: Samme pris for korttidsparkering? Illustrasjonsfoto fra Ålesund og Gjesdal, 2022

Det kan hevdes at det foreligger markedsvikt, siden butikker utenfor sentrum som regel tilbyr rikelig med gratis korttidsparkering, mens kommunene avgiftsbelegger tilsvarende parkering i sentrum – også i mindre byer og tettsteder. Sentrumsaktører er ofte misfornøyd med parkeringsregimet, og mener det har som primær hensikt å fylle kommunekassa. Det kan skje på deres bekostning siden avgiftene kan få bilister til å handle andre steder.

Tidligere initiativer for hjemmel til å avgiftsbelegge parkering på privat grunn ved kjøpesentre m.m. har ikke ført fram. Vi gir her en *grovskisse* til en noe «mildere» variant, der kommunene gis hjemmel til å fastsette en minstepris på korttidsparkering ved alle handelsdestinasjoner:

Som handelsdestinasjon kan en regne bysentrum og alle andre steder i kommunen med samlet handelsareal på mer enn 1500 m<sup>2</sup>, se kap. 6.2.5. Her må bilistene, som et minimum, betale en fastsatt minstepris for korttidsparkering. Moderne innkrevningsteknologi gjør dette enkelt og billig å gjennomføre, og aktuelle plasser ligger stort sett inne i [Parkeringsregisteret](#).

For å sikre at sentrum blir konkurransedyktig kan det kreves at kommunen på sine egne plasser må sette prisen på korttidsparkering lik minsteprisen. Andre eiere av parkeringsplasser kan tillates å ta høyere pris. Hvis kommunen ikke gjør noe, blir minsteprisen null, og det blir ingen endringer. Prissetting av heldagsparkering påvirkes uansett ikke.

Den enkleste varianten er at eier av plassen selv står for innkrevning. Kjøpesentre og storhandel kan da identifisere dem som har parkert, og gi pengene tilbake til sine kunder – eller ta dem som inntekt. Samtidig vil innkrevde beløp i sentrum gå til kommunen, og ikke til sentrumsbutikkene. En slik løsning kan fremdeles fremstå som noe urettferdig for sentrumshandelen.

En mer radikal variant er at innkrevd beløp tilsvarende minstepris minus innkrevingskostnader, går til en felles pott. Evt. overskytende tilfaller eier av parkeringsplassen, men kommunen bør fortsatt ikke kunne kreve mer enn minsteprisen. Inntektene i potten kan benyttes til mer aktiv kryss-subsidiering, f.eks. tiltak for gående og syklist, kollektivtrafikk, sentrumsutvikling, bylivsbutikker, bygdelivsbutikker og/eller BID-ordning (se kap. 6.5.3).

En slik løsning vil kreve en større utredning, inkludert detaljert utforming. Aktuelt hjemmelsgrunnlag ligger i Vegtrafikkloven, men også aspekter som dekkes av pbl er aktuelle, særlig antall plasser. Utredningen bør sees i sammenheng med andre deler av parkeringspolitikken, herunder heldagsparkering/ansattparkering. Forhold for varelevering, mobile tjenesteytere m.m. i sentrum bør også tas med i vurderingen. Før lansering i full skala bør det vurderes en prøveordning i et representativt utvalg av kommuner.

#### 7.8.4 Hjemmel for anbudshandel (skisseforslag)

Vi har vurdert hva som kan gjøres hvis ingen vil drive butikk et sted der lokalsamfunnet ønsker det, og skisserer her en ordning med *anbudshandel*. Det kan være en mulig løsning i bygder uten butikk, og der nærbutikk vil ha en viktig rolle som felles infrastruktur, se kap. 2.5.7, 2.5.8, 6.2.5 og 6.5.4. I byene kan det f.eks. være behov for å komplettere sentrumshandel, eller boligprosjekter med forretningslokaler en ikke får drivere til.

Vi ser for oss at kommunen utlyser anbud for drift av en butikk (eller flere), på liknende måte som anbud i kollektivtrafikken. I tillegg til å gi folk butikk, kan det fungere som «ris bak speilet» dersom eksisterende handelsaktører vurderer sentralisering. Det må vurderes om og evt. i hvilke tilfeller en slik ordning kan inkludere enerett til fysisk handel i et geografisk avgrenset område. Før kommunen vedtar anbudshandel bør det være obligatorisk å invitere aktuelle aktører til etablering på ordinære vilkår innen en angitt frist.

Av spørsmål som må utredes er juridisk grunnlag, inkludert forhold til konkurranselovgivningen. Innen disse rammene, evt. med regelendringer, gis ordningen en tjenlig innretning. Hvis nødvendig kan det fastsettes kriterier som avgjør i hvilke tilfeller anbudshandel kan iverksettes. Det må etableres rammer for bl.a. konkurranseform, anbudskrav, tildelingskriterier, rettigheter for anbudsvinner inkl. evt. enerett, og oppfølging i anbudsperioden.

Kommunen kan stå for utlysning, tildeling, evt. betaling til oppdragstaker og økonomisk risiko som oppdragsgiver. Det kan vurderes om også andre kan gis en slik rolle, basert på kommunalt vedtak. Løsningen kan inkludere mulighet for at anbudsvinner *betaler* oppdragsgiver for enerett til butikkdrift. Vareutvalg, åpningstider, miljø og krav tilsvarende by- og bygdelivsnutikker (se kap. 7.7) er noen stikkord knyttet til krav og tildelingskriterier. Det kan utredes muligheter for å gi anbudsvinner rett eller plikt til å formidle statlige og kommunale tjenester, post i butikk m.m. Konsekvenser for marked og sannsynlige mottrekk fra andre handelsaktører bør inngå i konsekvensutredningen. Også her vil det være naturlig å starte med en prøveordning med utvalgte bygder, evt. også boligområder og bysentra.

#### 7.8.5 Gjennomgang av tjenesteyting og handel i offentlig regi

I kap. 6.2.12 beskriver vi hvordan offentlig virksomhet i mange sammenhenger framstår som et dårlig forbilde. Deres lokalisering kan i seg selv være uheldig, men også undergrave myndighetenes troverdighet i styring av handels- og servicelokalisering generelt. Kommunene kan få en dobbeltrolle når de ønsker statlig virksomhet til seg, og samtidig skal stille krav om lokalisering (transport, byliv m.m.). Slike krav kan være fordyrende og føre til at statsvirksomheten velger en annen kommune.

Vi foreslår en gjennomgang av intern praksis for lokalisering av statlig, publikumsrettet virksomhet, både i statlig forvaltning og i statlige foretak. Denne bør omfatte både statlig eide bygg og leide lokaler med tilhørende kontraheringsprosedyrer. Blant virksomhetene som bør gjennomgås er helseforetakene, politiet, universitetene, NAV, skatteetaten, Innovasjon Norge/ [SIVA](#), og Vinmonopolet. Postloven og interne retningslinjer i Posten/Bring, bør gjennomgås særskilt med tanke på transporteffektive løsninger for kundene og ivaretagelse av nærhandel. Også lokalisering av fylkeskommunal og kommunal, publikumsrettet virksomhet bør gjennomgås.

Basert på gjennomgangen kan det foreslås endringer som sikrer oppfyllelse av målene skissert i kap. 6.6 (transport, nedbygging, byliv, bygdeliv m.m.). Dette kan både omfatte regelverk, retningslinjer og prosedyrer/ praksis i den enkelte virksomhet. Staten bør kreve at dens virksomheter selv tydelig viser holdninger og konstruktiv tilnærming i slike saker. Aktuelle spørsmål bør reises i sammenheng med de første, innledende vurderingene knyttet til ny eller endret lokalisering, og dette bør forankres i virksomhetenes toppledelse. De statlige virksomhetene bør engasjere fagkyndig personell knyttet til transport, bygdeliv og byliv i denne tidlige fasen.

Styrings signaler kan bl.a. tas inn i reviderte/ nye statlige planretningslinjer, se kap. 7.3, inkludert krav til tidligfaseutredninger i store lokaliseringssaker. Ordinær prosess etter pbl kommer i tillegg, men det er *ikke* tilstrekkelig at virksomhetene avventer denne typen valg til plansaken. Kommunene har formell medbestemmelsesrett ved lokalisering av Vinmonopol, men statsforretaket bør også selv ta initiativ til løsninger som fremmer transport og byutvikling i samsvar med nasjonale mål. Vinmonopolet er en ekstremt sterk «drager» for å få kunder til en destinasjon, se kap. 6.2.12.

Det kan også vurderes mer umiddelbare styrings signaler som hindrer etablering av ny statlig besøksintensiv virksomhet utenfor by- og bygdesenter, også i leide lokaler. Unntak kan gjøres hvis det kan dokumenteres attraktiv gangrute på under 1 km fra sentrum, stasjon etc., eller kollektivtilbud med høy frekvens til den aktuelle destinasjonen.

### 7.8.6 Regulering- og byggesak

Mye viktig arbeid knyttet til *planlegging* av handel og service skjer i tilknytning til private forslag til reguleringsplan, se kap. 4.10. Dette inkluderer krav til utforming av butikkene, f.eks. aktive fasader. Men selve *lokaliseringen* mener vi bør være mest mulig avgjort i kommuneplanens arealdel eller i annen overordnet, kommunal planlegging, se kap. 5.3 og 6.4.5.

I kapittel 7.2 foreslår vi endringer i arealformålene i KPA. Det vil føre til at også de aktuelle, mer detaljerte formålene på reguleringsnivå må revideres. I områder som i KPA avsettes til sentrumsformål eller til det foreslåtte nye formålet «besøkssteder», foreslår vi bl.a. lettelse i utredningskrav, begrenset adgang til innsigelser m.m. («fast track»). I øvrige områder foreslår vi muligheten til dispensasjoner fjernet eller begrenset. I sum bør dette innebære forenklinger i arbeid med private reguleringsforslag og dispensasjoner. En reduserer også risiko knyttet til «tabbe-dispensasjoner» som utilsiktet kan tillate etablering eller utvidelse av handel og service, se kap. 6.3.3.

### 7.8.7 Veiledning og fagnettverk

I [klimaprojektet](#) gikk vi grundig gjennom veiledning på ulike nivå, og temaet ble diskutert i møtene med kommuner og fylkeskommuner. I handelsprosjektet er temaet mindre vektlagt, men vi har fått noen innspill. Anbefalingene nedenfor er basert på begge prosjektene.

Veiledning kan bidra til at muligheter som allerede finnes i plansystemet utnyttes bedre. Men det synes opplagt at veiledning alene ikke er tilstrekkelig for å overvinne de barrierene for måloppnåelse vi har beskrevet i kap. 6.6. Til det er bl.a. de strukturelle problemene beskrevet i kap. 6.3 for store.

Kommunene vil behøve veiledning knyttet til gjennomføring av forslagene i kapittel 7.2, med nye arealformål i KPA. Det bør veiledes grundig om virksomhet som tillates utenfor sentrum og areal avsatt til besøkssteder. Det vil

også være behov for oppdatert veiledning på reguleringsnivå og for behandling av søknader om byggetillatelse og dispensasjoner. Nye eller revurderte statlige planretningslinjer og virkemidler, jf. kap. 7.3, 7.4 og 7.7, samt evt. realisering av de øvrige forslagene i kap. 7.8, vil til sammen medføre et stort veiledningsbehov. Veiledning kan bygges inn i statlige arbeidsverktøy for tallfesting (ADV) og i nasjonale forventinger, se kap. 7.5 og 7.6. Det kan vurderes en egen veileder om arealplan rettet mot besøkssteder.

I klimaprojektet framkom veiledningsbehov knyttet til å ta ut byggeområder fra KPA i tilfeller der fremtidig utbygging kan medføre nedbygging av karbonrike arealer, økt transport eller andre uønskede konsekvenser. Dette gjelder i høy grad også dagens næringsområder og arealer avsatt til forretninger, kjøpesenter m.m. Dette må sees i sammenheng med arealstrategi i kommuneplanens samfunnsdel, der veiledning er etterspurt.

Vi ser behov for oppdatert veiledning til fylkeskommunene om regionale planer, gjerne også minstekrav til denne planleggingen. Vi noterer stor variasjon i hvordan fylkeskommunen oppfattes som veileder, og anbefaler at det utarbeides tydeligere felles retningslinjer og minimumskrav som også kan inkludere statsforvalterne. Fagfora er etterspurt, gjerne også for deler av de største fylkene. Vi ser størst veiledningsbehov i de minste kommunene. Lokalt tilpasset veiledning, statistikkgrunnlag m.m. er godt mottatt og etterspurt. Det gjelder også lokalt tilpassede data om handel og service. Veiledning i og bistand til interkommunalt plansamarbeid er etterspurt.

Departementets planveiledning, inkludert lokalisering av handel og service, er kort oppsummert i kapittel 4.11. Hovedinntrykket er at det eksisterende løsningene fungerer godt, og bør utvikles videre i samme retning.

Nye vaner, endret reisepolitikk og elektroniske løsninger kan ha medført at fagfolk får mindre anledning til og/eller selv ikke ønsker å reise for å få fagpåfyll. Vi anbefaler at fagfora i statlig regi knyttes tett opp mot konkrete styringsverktøy og forventinger om kommunal innsats. Da blir slike fora lettere å prioritere. Årvisse samlinger er gjerne enklere å prioritere enn aktiviteter som iverksettes ad hoc, både for arrangør og deltakere. Det kan f.eks. holdes ambulerende, årlige by- og bygdeplansamlinger.

Elektroniske arrangementer er godt egnet til formidling, men mindre egnet til nettverksbygging og dialog. Mottakerne har som regel lite utbytte av at de deltar samtidig, kamera og mikrofon er jo uansett slått av. Et alternativ kan være godt forberedte videopresentasjoner og podkaster som mottakerne kan spille av når de selv har anledning. Sammen med nye veiledere, fagrapporter m.m. kan det gjerne legges ut videopresentasjoner som formidler det viktigste innholdet.

Erfaringer med bruk av sosiale media til diskusjonsfora er delte, og mange velger ikke å delta. Reklamefrie, dedikerte diskusjonsfora på nett, med styrt brukertilgang, er datateknisk enkelt å få til. Men det krever betydelig ressursinnsats til moderering, noe som bør gjøres av fagfolk.



# Ordliste

Her forklares begreper, forkortelser m.m. som er benyttet i rapporten, med nettlenger til nærmere informasjon.

ABC-metodikken	Lokalisering av «rett virksomhet på rett sted», basert på arealbehov og hvor mye transport virksomheten genererer.
ADV	Arealdataverktøy for samordnet areal og transportplanlegging, der forventet trafikk og utslipp tallfestes basert på aktuelle planer
Aktive fasader	Utforming og bruk av fasader som skaper forbindelse mellom offentlige rom og butikker eller annen virksomhet på innsiden.
Arealstrategi	<a href="#">Langsiktig og overordnet strategi for arealbruk</a> i kommuneplanens samfunnsdel. Grunnlag for arbeidet med kommuneplanens arealdel.
ATP	<a href="#">Areal- og transportplanlegging</a> , noen ganger brukes SATP som indikerer <i>samordnet</i> areal- og transportplanlegging. Se også SPR-BATP.
B2B	«Business-to-business» – selskaper selger til hverandre
B2C	«Business-to-consumer» - selskaper selger til forbrukere.
BID	<a href="#">Business Improvement District</a> . Konsept der næringsdrivende sammen investerer i tiltak som styrker områdets konkurransevne.
Besøksintensive virksomheter og steder:	Lokasjoner som besøkes av mange som ikke er ansatt med oppmøtested på adressen. Virksomhet er ikke besøksintensiv når ansatte og evt. elever/studenter foretar de fleste reisene dit.
Besøksnæringene	Varehandel og tjenesteyting i forretningslokaler som folk besøker. Samme begrep benyttes innen reiseliv, med snevrere betydning.
Besøkssteder	Virksomhet som har til hovedformål å ta imot besøkende, inkludert alle typer fysisk handel og tjenesteyting med oppmøte.
Bransjegliding	At flere butikker/ kjelder selger produkter fra flere ulike bransjer, slik at skillet mellom bransjene etter hvert viskes ut.
Bruksgliding	At bruken av næringsbygg etter hvert endres til mer besøksintensiv virksomhet i områder med høy tilgjengelighet via transportsystemet
Butikk:	Lokaler der det utøves besøksnæring (handel og service)
Bygulv	Opprinnelig beskrivelse av <a href="#">dekke/ overflate i offentlige rom</a> . Har fått utvidet betydning, som <a href="#">summen byrommene og førsteetasjene</a> .
Byliv	Menneskelig aktivitet i offentlige rom

Byvekstavtale	<a href="#">Virkemiddel/ avtaler mellom staten og storbyområdene</a> med nullvekst for persontransport med bil som overordnet mål.
CBD	<a href="#">Central Business District</a>
Dagligvarer	Varer vi handler ofte, blant annet mat.
Destinasjonshandel	Mulighet for å handle i flere butikker på samme destinasjon, f.eks. på et kjøpesenter eller i en handlegate.
Detaljhandel	<a href="#">Salg av varer/tjenester i små partier til sluttbruker</a>
Engroshandel	<a href="#">Handel med større varepartier til detaljhandel, til bruk i produksjon eller til storforbrukere</a> . Grossisthandel benyttes synonymt.
EVAPLAN	<a href="#">Evaluering av plan- og bygningsloven</a>
Flyt	At potensielle kunder går langs butikkene eller sirkulerer i området. Flyt gir grunnlag for handel.
GIS	<a href="#">Geografiske informasjonssystemer</a> . Programvare for innsamling, organisering, lagring, analyse og presentasjon av geografisk stedfestet informasjon
Handelsmiljøer	Beskrivelse av hvordan fysisk handel og tjenesteyting fungerer i samspill med de fysiske omgivelsene.
Karbonrike arealer	<a href="#">Arealer med store karbonlagre</a> , særlig myr og høybonitet skog
KDD	<a href="#">Kommunal- og distriktsdepartementet</a> (tidligere KMD)
Kjøpmann	Innehaver av virksomhet som driver handel eller tjenesteyting. I dag brukes betegnelsen også i overført betydning, om strategisk ledelse for handels- og servicevirksomheter
Kommunesektoren	Kommuner og fylkeskommuner, samt deres selskaper, interkommunalt samarbeid m.m.
KPA	<a href="#">Kommuneplanens arealdel</a>
KS	<a href="#">Kommunesektorens interesseorganisasjon</a>
KU	<a href="#">Konsekvensutredning</a>
KVU	<a href="#">Konseptvalgutredning</a> . Faglig utredning av alternative måter («konsepter») å løse et behov på.
Markedssegmentering	<a href="#">Inndeling i ulike segmenter basert på fellestrekk ved kunder</a> .
NACE-kode	<a href="#">Næringskode</a> som viser virksomhetens hovedaktivitet. Den skal primært dekke <a href="#">statistiske behov for Statistisk sentralbyrå (SSB)</a>
Nasjonale forventninger	<a href="#">Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging</a>

Nullvekstmålet	<a href="#">Vedtatt i Stortinget</a> : I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at vekten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.
NTP	<a href="#">Nasjonal transportplan</a>
Offentlige rom	Arealer der alle har tilgang.
Parkeringsregisteret	SVV sitt <a href="#">register for vilkårsparkering</a> i.h.t. <a href="#">parkeringsforskriften</a>
pbl	<a href="#">Plan- og bygningsloven</a> (Lov om planlegging og byggesaksbehandling)
Reguleringskonvolutt	<a href="#">Maksimal utnyttelse innenfor regulerte høyder og byggegrenser</a>
Rigide konsepter	Handelskonsepter med lite evne eller vilje til å tilpasse butikker til eksisterende lokaler, bygningsmiljøer m.m.
Rigide preferanser	Kundepreferanser som det er vanskelig å påvirke/ endre.
ROS-analyse	<a href="#">Risiko- og sårbarhetsanalyse</a>
RTM	<a href="#">De regionale transportmodellene</a> , DOM er her delområdemodeller, f.eks. for et byområde
SD	<a href="#">Samferdselsdepartementet</a>
Sjeldnvarer	Varer vi vanligvis handler sjelden, dvs. ikke dagligvarer
SPR-BATP	<a href="#">Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging</a> .
SSB	<a href="#">Statistisk sentralbyrå</a>
SVV	<a href="#">Statens vegvesen</a>
TEK / TEK 17	<a href="#">Byggteknisk forskrift</a> til plan og bygningsloven (byggesaksdelen)
Tiltakskatalogen	Transportøkonomisk institutt sin <a href="#">tiltakskatalog transport og miljø</a>
TØI	<a href="#">Transportøkonomisk institutt</a>
ÅDT	<a href="#">Årsdøgntrafikk</a>

# Referanser

Kilder/litteratur er nummerert, og henvisninger fra teksten gjøres med nummer i parentes (litt. A1), (litt. B2) osv. Listen inneholder lenker til nettpublisert materiale, noen av disse kan etter hvert bli utdatert.

## A. Styringsverktøy

- A1 [Plan- og bygningsloven](#) (pbl) 2008, plandelen. [Lovkommentar](#).
- A2 [Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#) (SPR-BATP) 2014, se også [KDD sin temaside](#).
- A3 [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging](#) 2019-23
- A4 [Forskrift om konsekvensutredninger](#) (KU-forskriften) 2017, se også [veileder](#) og [temaside](#) hos KDD.
- A5 [Utredningsinstruksen](#) (sist revidert 2016). grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, f.eks. reformer, regelendringer og investeringer.
- A6 [Nasjonal transportplan](#) (NTP)
- A7 [Byvekstavtaler og belønningsavtaler](#), samleside (SD)
- A8 KDD: [Avgjørelser i innsigelsaker](#).
- A9 Statlige bestemmelser om «kjøpesenterstopp»
  - i) tidl. [Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder](#) (1999-2004)
  - ii) tidl. [Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre](#) (2008-2018)
- A10 KDD 2021: [Alminnelig høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven](#) (fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv)
- A11 Oslo kommune, 2018: [Handlingsprogram for økt byliv i Oslo sentrum](#)
- A12 Göteborgs stad: [Översiktsplan för Göteborg](#) (nettside)
- A13 [Parkeringsforskriften](#) etter [vegtrafikkloven](#) mfl.
- A14 Meld. St. 9 2018-19 (Nærings- og fiskeridepartementet): [Handelsnæringen – når kunden alltid har nett](#).
- A15 Meld. St. 18 2016-17 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) [Berekraftige byer og sterke distrikt](#)
- A16 Meld. St. 27 2019-20 ((Nærings- og fiskeridepartementet): [Daglegvare og konkurranse – kampen om kundane](#)

## B. Arbeidsverktøy

- B1 [Fagtema i planlegging](#), Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)
- [By- og stedsutvikling](#)
  - [Byrom og møteplasser](#)
  - [Fortetting, transformasjon og knutepunktutvikling](#)
  - [Gåing](#)
  - [Samordnet areal- og transportplanlegging](#)
  - [Sentrumsutvikling](#)
  - [Sykkel](#)
- B2 Transportøkonomisk institutt (TØI): [Tiltakskatalog transport og miljø](#)
- B3 [Framtidens byer 2008-14](#) – et samarbeidsprogram mellom staten og de 13 største byene i Norge om å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i (flere departementer). [Hovedrapport](#).
- B4 [Arealdataverktøyet](#) (ADV)
- B5 Statens vegvesen SVV): [Den nasjonale reisevaneundersøkelsen \(RVU\)](#)
- B6 TØI rapport 1835/2021: [Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2018/19 – Nøkkelrapport](#)
- B7 Opinion AS 2022 for SVV: [Reisevaner i de 8 største byområdene 2021](#)
- B8 Statistisk sentralbyrå (SSB): [Statistikkbanken - Varehandel og tjenestetying](#). Nettside med kontinuerlig oppdatering.
- B9 KMD rettleiar h-2479 - 2020 - [Regionalt-planforum](#) – organisering og gjennomføring
- B10 Miljøverndepartementet, veileder T-1495, 2012: [Regional planstrategi](#)
- B11 Miljøverndepartementet Rundskriv T-3/98 B: [Fylkesplanene](#)
- B12 Miljøverndepartementet, veileder T-1494, 2011: [Kommunal planstrategi](#).
- B13 MD veileder t-1492 – 2012: [Kommuneplanprosessen - samfunnsdelen – handlingsdelen](#) Se også KDD sin informasjonsside.
- B14 KMD veileder h-2481 2021: [Kommuneplanens-arealdel](#)
- B15 KMD, september 2022: [Reguleringsplanveileder](#)
- B16 Miljøverndepartementet, veileder T-1317/2000: [Planer og bestemmelser for kjøpesentre](#).
- B17 Miljøverndepartementet, veileder T1322/2000: [Sentrumsutvikling – erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet](#).
- B18 Miljøverndepartementet T-1365 2001: [Planlegging av by- og tettstedsstruktur – oppfølging av kjøpesenterstoppen i regionale planer](#)
- B19 [Parkeringsregisteret](#), Statens vegvesen



- B20 Statens vegvesen (samlenettside): [Transportanalyser](#)
- B21 Statens vegvesen, rapport nr. 364 2015: [Nytte-kostnadsanalyser ved bruk av transportmodeller](#).
- B22 Statens vegvesen, håndbok V712, oppdatert 2021: [Konsekvensanalyser](#)

## C. Andre kilder

- C1 Sandkjær Hanssen og Aarsæther (red.) 2018: Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? Universitetsforlaget. Inngår i evaluering av plan- og bygningsloven ([EVAPLAN](#)).
- C2 Difi-Rapport 2015:19: [Statlig styring av kommunene: Kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk](#) på tre sektorer i perioden 1999–2015
- C3 Civitas for KMD 2014: [Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler](#).
- C4 Statens vegvesen 2017-18: [Byutredningene](#) - grunnlagene for reformer/forhandlinger om byvekstvtaler.
- C5 TØI rapport 1415/2015: [Vurdering av metoder og modeller for å analysere samspillseffekter mellom arealutvikling, transporttetter og infrastruktur i byområder](#).
- C6 NIBR-RAPPORT 2019:23 for KMD: [Styring av arealutvikling på områdenivå](#).
- C7 Asplan Viak for KS 2016: [Rollen som regional planmyndighet og planfaglig veileder i framtidens regioner](#).
- C8 Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet 2018: [Byutredninger](#) – oppsummering av hovedresultater for åtte byområder. Se [samleside hos SVV](#) med lenker til de enkelte utredningene (trinn 1 og 2).
- C9 Bergensprogrammet: [Bybanefakta](#) (nettside)
- C10 Asplan Viak for KMD, 2014: [Analyse av arealbruk i byområder](#) - arealbehov og potensial for fortetting rundt kollektivknutepunkter. Metodeutvikling for GIS-analyser
- C11 TØI-rapport 1493/2016: [Parkering - virkemidler og effekter](#).
- C12 TØI-rapport 1266/2013: [Parkeringspolitikken i fem norske byer - mål, normer og erfaringer](#).
- C13 Civitas 2021: Parkering som virkemiddel i areal- og transportpolitikken i Oslo og Viken. Delrapport 2: Case-studier og omtale av parkeringspolitikken i kommunene. Delrapport 3: Virkemidler og prosess for utvikling av en helhetlig parkeringspolitikk.
- C14 Civitas 2006: Tilbake til start? – [Erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpesentereiere](#).

- C15 Asplan Viak for Oslo kommune og Viken fylkeskommune 2022: [Lokalisering og dimensjonering av handel](#) (nettside). Se også bidragsyter [Karl Otto Ellefsen sin blogg](#) med 10 innlegg om temaet våren 2022.
- C16 Anja Standal og Elin Børrud, artikkel i Plan 2021: [Fasadeterskelen – avgjør hvor «aktiv» fasaden er](#).
- C17 Gehl Architects 2014: [Bylivsundersøkelse Oslo sentrum](#)
- C18 Prosam rapport 242, (Asplan Viak for Ruter): [Reisevaner i Oslo og Viken. En analyse av nasjonal reisevaneundersøkelse 2018/19](#). Grunnlagsdata korrigert januar 2022
- C19 Bergen kommune 2022: [Overordna handelsanalyse Åsane bydel](#) (eksempel på handelsanalyse)
- C20 NHO Service og Handel (nettside, oppdateres årlig). [De viktigste tall og trender innen handel](#).
- C21 Rokkansenteret 2017: [Attraktiv og bærekraftig? – Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling](#).
- C22 Auke Hunneman, Handelshøyskolen BI 2022: [Utsikter for detaljhandelen i 2022](#). Notatet inkluderer referanser til internasjonal litteratur
- C23 Notat Karl Otto Ellefsen 2022: [By- og stedsutvikling, endrete forutsetninger – delleveranse i prosjektet Areal til varehandel og lokal tjenesteyting \(C15\)](#)
- C24 Notat Asplan Viak 2022: [Forbrukspreferanser og -vaner](#). – delleveranse i prosjektet Areal til varehandel og lokal tjenesteyting (C15)
- C25 Sifo (Oslo Met) 2005-21: SIFO-survey – nettside med samling av notater basert på spørreundersøkelser 2005-17. Undersøkelsene ble finansiert av Barne- og familiedepartementet og kartla forbrukernes situasjon og praksis på områdene forbrukerøkonomi, forbrukerkompetanse, forbrukets betydning og forbrukermakt. Oppsummering: Prosjektnotat nr. 12, 2017: [Forbrukstrender; SIFO-survey 2005-17](#) - Figur - og tabellrapport
- C26 TØI rapport 1400/2015: Kunnskapsstatus - [Handel, tilgjengelighet og bymiljø i sentrum](#)
- C27 Asplan Viak for Oslo kommune PBE 2022: [Omsetningsanalyse Oslo og Viken](#) Delleveranse i prosjektet Areal til varehandel og lokal tjenesteyting (C15)
- C28 Rådgivende ingeniørers forening (RIF), 2020: [Dagslys i bygninger](#) – beste praksis i byggeprosjekter og forslag til utvikling av regelverket.
- C29 Vista analyse Rapport 2019/30 for KDD: [Omsetningsutvikling i varehandel og tjenesteyting i et utvalg norske byer for perioden 2008-2017](#).
- C30 NIBR rapport 2021:2 for KDD: [Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling](#).

- C31 Oslo Economics rapport 2017-46 for Nærings og fiskeridepartementet: [Etableringshindringer i dagligvaresektoren](#).
- C32 Asplan Viak for Miljøverndepartementet 2013: [Handel i og utenfor bysentrum](#)
- C33 TØI rapport 1334/2014 for KMD: [Hva kan gjøres for å styrke sentrums attraktivitet som etableringsarena for handel og service?](#)
- C34 NIBIO / Cappelen-Damm 2020: Mot bedre vitende i norsk matsektor, kap. 2: [Annerledeslandet Norge: butikktilgjengelighet og markedskonsentrasjon i Sverige og Norge](#).
- C35 KMD 2016: [Byrom - en idehåndbok](#).
- C36 TØI rapport 1080/2010: [Handelslokalisering og transport – Kunnskap om handlereiser](#)
- C37 Statens vegvesen, rapport 440 2015: [Hva betyr gateparkering for handelen? - Oppsummering av norske og internasjonale studier](#)
- C38 TØI-rapport 1688/2019: [Kunnskapsgrunnlag for gåstrategier](#)
- C39 Civitas 2022 for KDD: [Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter pbl – Status, praktisering, forslag til forbedringer](#)
- C40 Civitas 2022 for KDD: [Evaluering av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging \(SPR-BATP\)](#)
- C41 Rogaland fylkeskommune, basert på Gro Sandkjær Hanssen (NIBR), Bylivskonferansen i Haugesund 2017. [10 bud for god by- og tettstedsutvikling](#).
- C42 Kommunal- og regionaldepartementet 2014: [Handel i sentrum – eksempler på byintegreert handel](#) (Peter Butenschøn og Vegard Thilo Halleland)
- C43 Asplan Viak for Møre og Romsdal fylkeskommune 2021: [Regional handelsanalyse for Møre og Romsdal](#)
- C44 Trondheim kommune 2020: [Folk i byen – bylivsundersøkelse i Trondheim](#)
- C45 TØI-rapport 1071/2010: [Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer](#)
- C46 NTNU Doktor ingeniøravhandling 2001:14 (Strømmen): [Rett virksomhet på rett sted – om virksomheters transportskapende egenskaper](#)
- C47 NIBR/OsloMet for KDD 2019: [Sammen om sentrum](#) – offentlig-privat partnerskap og samarbeid om forvaltning og utvikling av by- og tettstedsentra
- C48 Norsk Sentrumsutvikling for KMD, 2014: Vitalisering av sentrum – en norsk BID-ordning ([kun et utdrag](#) er nettpublisert)

# Fagmøter

Det gis her en oversikt over arbeidsmøter gjennomført som del av oppdraget. Det som presenteres i rapporten er Civitas' vurdering av innspillene, og er ikke knyttet til de enkelte deltakerne. Fagdage om handel ble organisert og ledet av Harald T. Nilsen og Asbjørg Næss. De planfaglige arbeidsdagene ble koordinert av Rune Opheim, med bistand fra ulike medarbeidere i Civitas. KDD har deltatt som observatør i alle møtene og gjort sine egne notater som departementet vil kunne benytte uavhengig av Civitas.

## Fagdag 1 handel, Oslo 22.06.2022

**Innledere:** Truls Fjeldstad ([NorgesGruppen](#)), Hans Jørgen Mørland ([Scala Eiendom](#)), Harald T. Nilsen. **KDD:** Tore Leite, Kristin Omholt-Jensen, Lars Martin Mediaas og Ingvild Ytterdal. **Civitas:** Daniel Mathé, Rolv Lea, Silje Hoftun, Jomar Lygre Langeland, Rune Opheim.

## Planfaglig arbeidsdag, Ålesund 06.09.2022

**Møre og Romsdal fylkeskommune:** Johnny Loen og Gry Halvorsen. **Statsforvalteren i Møre og Romsdal:** Yngvild Meinseth, Sveinung Dimmen. **Ålesund kommune:** Anette Solbakk, Annegret Siejak, Hege C Sandnes Gjøsund. **KDD:** Ingvild Ytterdal. **Civitas:** Olav Fosli, Rune Opheim

## Planfaglig arbeidsdag, Trondheim 13.09.2022

**Trondheim kommune:** Kathrine Strømmen, Sveinung Øystein Eiksund. **Statsforvalteren i Trøndelag:** Tor Sæther, Gabriella Fure Briceño. **KDD:** Ingvild Ytterdal. **Civitas:** Daniel Mathé, Rune Opheim

## Planfaglig arbeidsdag, Oslo 15.09.2022

**Viken fylkeskommune:** Knut Iver Skøien, Jon Moxnes Steineke, Charlott Sandor Johansen. **Statsforvalteren i Oslo og Viken:** Carl Henrik Jensen, Agnes Nygaard Andenæs. **KDD:** Ingvild Ytterdal. **Civitas:** Jomar Lygre Langeland, Rune Opheim

## Planfaglig arbeidsdag, Skien 16.09.2022

**Vestfold og Telemark fylkeskommune:** Linda Lomeland, Hanne Birte Hullløen, Kjersti Visnes Øksenholt. **Porsgrunn kommune:** Marius Lid. **Statsforvalteren i Vestfold og Telemark:** Kristin Vindvad. **KDD:** Ingvild Ytterdal. **Civitas:** Rolv Lea, Rune Opheim

## Fagdag 2 handel, Oslo 30.09.2022 med befarings i Bjørsvika

**Innledere:** Snorre Jordhaug Myhre ([Plaace](#)), Hege Brattlid og Carl Erik Krefting ([Carucel](#)), Asbjørg Næss og Harald T. Nilsen. **KDD:** Tore Leite, Kristin Omholt-Jensen, Lars Martin Mediaas og Ingvild Ytterdal. **Civitas:** Daniel Mathé, Rolv Lea, Silje Hoftun, Jomar Lygre Langeland, Rune Opheim.

