

Miljøverndepartementet
Postboks 8013Dep
0030 OSLO

Dato:
2013-10-25

Ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel - høringsuttalelse

Vi viser til brev av 27. august 2013 fra Miljøverndepartementet om forslag til ny statlig planbestemmelse for lokalisering av kjøpesentre og handel.

Norconsult er positive til Miljødepartementets initiativ til å tenke handel og sentrumsutvikling sammen, og til intensjonene om å styrke by- og tettstedssentrene. Vi har i en årrekke arbeidet med utredninger knyttet til handelsetableringer, handelsanalyser og sentrumsutvikling og vi har gjennom dette opparbeidet erfaring om planprosessene knyttet til styring av større handelsetableringer. Med bakgrunn i denne erfaringen vil vi hovedsakelig gi merknader som ikke direkte går på selve planbestemmelsen, men mer på planprosessene og kommunenes viktige rolle ved oppfølgingen av den statlige planbestemmelsen.

Rikspolitiske bestemmelser – erfaringer

Forslaget til ny statlig planbestemmelse er en videreføring av tidligere RPB om kjøpesentre (og før det kjøpesenterloven), som har virket i en lang rekke år. Erfaringene viser at det til tross for disse overordnede bestemmelser i lovverket stadig har skjedd nye etableringer av store handelsområder av ulike kategorier utenfor by- og tettstedssentrene, og at konsekvensene av dette har ført til betydelig handelsnedgang og dårligere sentrumsmiljø mange steder. Dette er dokumentert gjennom flere evalueringsrapporter.

Handelsetablering utenfor sentrum har vist seg vanskelig å styre, og hovedutfordringen har etter vår mening vært de prosesser som foregår lokalt. Blant annet fordi lokalpolitikere generelt er positive til alle typer etableringer som gir vekst og arbeidsplasser, og velger å se bort fra eventuelle uheldige konsekvenser for øvrig handel. Dette har særlig gått ut over detaljhandelen i sentrumsområdene. Planprosessene ender ofte i en lite konstruktiv drakamp mellom lokaldemokratiet og overordnede regionale planmyndigheter. I tillegg er fylkeskommunens rolle ofte uklar og vanskelig i saker hvor det er sterke kommunale interesser.

Gjennom vårt arbeid har vi opplevd at kommuner, fylkesmann og fylkeskommune kan tolke definisjonene i RPBs bestemmelser ulikt. Et eksempel er definisjonen av «sammenhengende bygninger og handelsparker». Her ser vi at det kan være behov for en presisering eller veiledning.

Hovedutfordringen

Vår erfaring er at hovedutfordringen ligger på det kommunale nivået, og at departementet bør gjennomføre tiltak for å forbedre planprosessene der. Kommunenes planleggere er ofte faglig usikre i plansaker vedrørende handel og handelsetableringer, og ønsker mer kompetanse til å håndtere større plansaker av denne arten. Samtidig har vesentlige deler av beslutningsgrunnlaget i etableringssaker blitt utarbeidet av tiltakshavers konsulenter, og med det følger at resultater fra såkalte «handelsmodeller» blir lagt til grunn. Bruken av slike handelsmodeller og analyser har mange sider, og kan ofte kritiseres, men det viktigste er at vesentlige konsekvenser som ikke lar seg «modellbeskrive» ikke kommer frem i analysene. Uheldige kommunale vedtak skyldes ofte dårlig beslutningsgrunnlag, ved at konsekvensene av alternative valg ikke er godt nok utredet. Blant annet det at lokalpolitikerne er opptatt av arbeidsplasser knyttet til det aktuelle prosjektet, men ikke ser de uheldige konsekvenser for bysentrum.

Eksisterende metoder for å etablere gode beslutningsgrunnlag er etter vår mening ikke tilfredsstillende. Vi har gjort en gjennomgang av de metoder for handelsanalyser og funnet at de mange har store svakheter. Metodene er gjerne svært komplekse og lite etterprøvbare. Man ser ofte at (tvilsomme) valg av forutsetninger blir avgjørende for utfallet av analysene. I tillegg er dagens handelsanalyser i stor grad basert på trafikkanalyser/trafikkarbeid, og viser dermed bare en del av det totale konsekvensbildet.

Vår hypotese er at man vil oppnå bedre planprosesser og også bedre beslutninger, om kommunale planleggere hadde bedre innsikt i spørsmål som går på detaljhandel og detaljhandelsutvikling, og dermed kunne håndtere prosessene med handelsnæringens aktører og lokalpolitikerne bedre.

Vi har hatt anledning til å gå nærmere inn på denne hypotesen gjennom et prosjekt for Rogaland fylkeskommune, som søkte konsulentbistand knyttet til oppfølgingen i kommunene av forslaget til ny regionalplan for Jæren. Denne planen inneholder planbestemmelser i tråd med de nasjonale bestemmelser. I den forbindelse gjennomførte vi i mars 2013 et «verksted» hvor representanter for de fleste kommuner i Rogaland deltok. Her fikk vi et godt grunnlag for å forstå underliggende problemer og innspillene bekreftet i stor grad våre hypoteser. Det var stor faglig usikkerhet omkring planspørsmål som gjaldt detaljhandel, og det ble uttrykt behov for metoder og veiledningsmateriale som kommunene kan støtte seg på i planlegging av detaljhandel og senterstruktur.

Det var også stor enighet om mangelen på forståelse av detaljhandelens betydning i by- og stedsutviklingen, herunder handelens betydning for sentrums miljøet. Dette gjelder kommunale planleggere så vel som lokalpolitikerne.

Konklusjon

Ny statlig planbestemmelse er ett virkemiddel for å styre detaljhandelsutviklingen, men det er ikke nok. Det vil bidra positivt om kommunene er mer i forkant av utviklingen, ved at de gjennom sine arealplaner gir klarere rammer for handelsetableringer og senterstruktur lokalt. Med en planprosess der utredning skjer i etterkant, som det oftest skjer nå, er dette vanskelig. For å kanalisere detaljhandelsutviklingen til sentrum må kommunene ha en plan for lokalisering og vekstmuligheter. De må tilby sentrumsområder for en detaljhandel som kan være attraktive og konkurransedyktige. Dette krever en helhetlig planlegging, der detaljhandel ses i tett sammenheng med steds- og byutvikling for øvrig. Prosesser, metoder og verktøy for dette arbeidet må etableres.

Dette er problemstillinger vi i Norconsult jobber med i dag og som vi er genuint opptatte av. Vi deltar gjerne i en videre dialog om hvordan vi kan skape bedre verktøy og planprosesser omkring detaljhandel og senterstruktur.

Med vennlig hilsen

Norconsult AS


Eirik Wiggen


Maria Hatling