

Definisjon av vareslag som rammebetingelse ved etablering av handel

Et underlag for planarbeid Bærum kommune

Til: Bærum kommune v/ Kristin Siem Utne

Fra: Vista Analyse v/ Hanne Toftdahl

Dato: 16.mai 2020

1 Plasskrevende handel – definisjoner og utfordringer

1.1 Bakgrunn

I det pågående planarbeidet har Bærum kommune følgende forslag til definisjon av plasskrevende handel:

Plasskrevende handel skal lokaliseres i næringsparkene. Med plasskrevende varehandel/varegrupper menes: motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast/byggevarer, planter/hageartikler, hvitevarer, brunevarer og møbler.

Næringsparkene skal forbeholdes plasskrevende varer og andre logistikk-, arealkrevende og tjenesteytende funksjoner med lav arbeidsplassintensivitet. Dersom det skal legges til rette for plasskrevende handel, må hoveddelen av handelsarealet benyttes til plasskrevende varer.

I dette notatet trekker vi opp noen problemstillinger knyttet til definisjon av vareslag med erfaringer hentet fra andre kommuner. Utfordringer? Noe som mangler?

Begrepsbruk i dette notatet

I tabellen under har vi beskrevet ulike begreper som benyttes i notatet.

Tabell 1 Begreper benyttet i dette notatet.

NACE-koder	Statistisk Sentralbyrå leverer statistikk inndelt i bransjer, varekategorier mv. etter såkalte NACE-koder.
KPI - Prisjustering	Konsumprisindeks – SSBs beregninger på inflasjon. Prisstigningen varierer mellom vareslag, noe som gir en indikasjon over hvilke bransjer som går bra og hvilke som ikke går bra. Vi prisjusterer etter KPI 2018.

Dekningsgrad	Dekningsgrad (DG) er omsetning målt etter snitt per innbygger basert på tall for landet. Når DG=100 for et eller flere vareslag i en kommune, betyr det at tilbudet i kommunen er lik forventet etterspørsel. Dersom DG er under 100 har kommunen en handelslekkasje. Dersom DG er større enn 100 har kommunen handelseksport/import av kjøpekraft.
Detaljhandel	Detaljhandel er varer som selges i butikker etter bransje.
Utvalgsvarer	Utvalgsvarer er en betegnelse på varer som klær, sko, ur, optikk, gaver mv som er varer som er lette å bære med deg hjem.
Plasskrevende handel	Plasskrevende handel er et begrep som er benyttet i statlige og regionale retningslinjer for etablering av varehandel. Som regel omfatter definisjonen trelast, motorkjøretøy, landbruksmaskiner, planteskoler. Noen fylker har også inkludert møbler og hvitevarer.
Arealkrevende konsepter	Begrepet arealkrevende handel/konsepter brukes i denne analysen som en utvidet variant av plasskrevende handel og innbefatter også varehus med bredt vareutvalg og småvarer, men som selges i store butikkenheter, normalt med mer enn 1 000 m ² forretningsflate.
Big-Boxes (BB)	Big-boxes er varehandel i enkeltstående fabrikkliknende bygg lokalisert i sentrums randsone, gjerne langs viktige transportårer. BB retter seg mot store kundeomland og har ofte bredt vareutvalg.
Bysentrum	Bysentrum er i denne rapporten definert slik det er definert i kommuneplanen og nedtegnet med brun farge (sentrumsone) i arealplan.
Convenience	Varehandelsaktørene bruker ofte formuleringen «convenience» når de vil forklare hvordan de tilrettelegger for kunder. Det siktes til god tilgjengelighet for kunden, muligheter for å gjennomføre en effektiv handel, bredt og variert tilbud av varer og tjenester og et stort tilbud samlet på ett sted. At det verken snør eller regner på handelsstedet kan også ligge i begrepet slik det brukes.
Strøgsgater - bygulv	Strøgsgater/bygulf brukes som betegnelse på gater i byrom der første etasje har publikumsrettet virksomhet.

1.2 Kort om historikken

Begrepet plasskrevende varer ble først brukt i Rikspolitisk retningslinje (RPR) for lokalisering av handel i 1999. Dette var omtalt som «Kjøpesenterstoppen» og skulle forhindre at det ble etablert kjøpesentre utenfor bysentre. På den tiden var det hyppige etableringer av kjøpesentre mellom byer, gjerne i veikryss. Liertoppen og Eurosenteret på Vormsund var typiske eksempler. Målet var at et stort handelssted skulle dekke et større kundeomland enn det lokale. I dag er begge sentrene mer å regne som lokalsentre for den kommunen de er lokalisert i.

Da RPR ble avviklet etter ti år, ble den videreført som Rikspolitisk bestemmelse (RPB) fra 2008. På det tidspunktet valgte departementet å fjerne definisjonen av vareslag. Vi er blitt forklart muntlig fra departementet at dette skyldtes den pågående bransjeglidingen og problemstillinger knyttet hvilke handelskonsepter som skulle defineres under de ulike begrepene. Da RPB gikk ut etter ti år i 2018 ble den erstattet av SPR for areal og transport der prinsippet er rett virksomhet på rett sted (ABC-prinsippet).

Etter 2008 er definisjon av vareslag overlatt til fylkene, mens vi i dag opplever at også på fylkesnivå er begrepene fjernet. Dette gjelder Akershus/Viken. I Akershus ble innstillingen fra administrasjonen på stram definisjon av vareslag (møbler var eksempelvis ikke lenger med i definisjonen av plasskrevende varer) fjernet under den politiske behandlingen. De regionale bestemmelsene i dag har derfor ingen definisjon av vareslag. Dette gjelder nå for hele Viken, som dermed har overlatt en eventuell

bestemmelse til kommunene. Flere kommuner har altså fått denne problemstillingen som departementet valgte å ikke ta, i fanget.

1.3 Hvordan utvikles handelen?

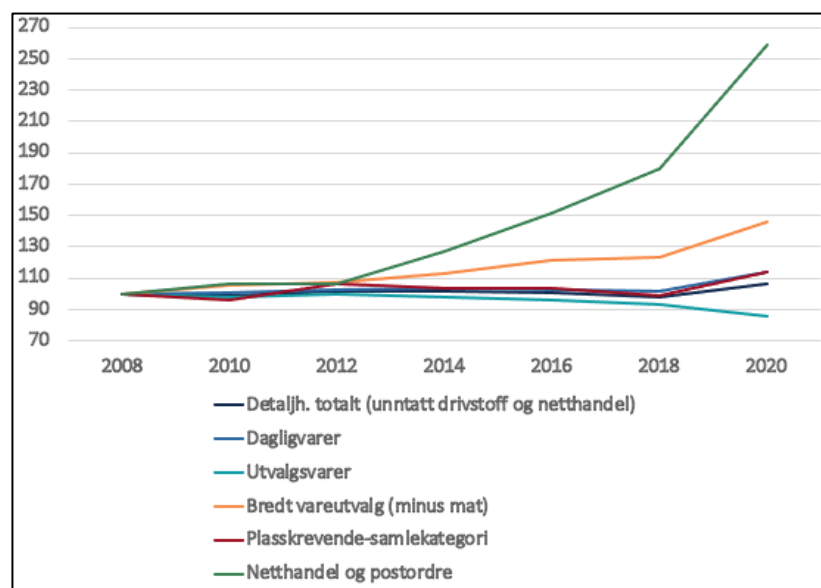
Med de statlige planretningslinjer som har vært ført de siste 20 årene, ser det ikke ut til at utviklingen har gått i den retningen som har vært ønsket. I figurene under har vi hentet ut tall for landet og den viser at det er netthandelen som nå tar markedsandeler. Utviklingen i natthandel er naturligvis påvirket av pandemien, men den var i god vekst allerede før landet og butikkene stengte ned.

I perioden før netthandelen økte, var veksten særlig stor innen de kategoriene vi har definert som bredt vareutvalg. I denne ligger blant andre Europris, Nille og Rusta som alle er konsepter med bredt utvalg innen utstyr, husholdning og dels også dagligvarer. Konsepter som Biltema og Jula sorterer i SSBs statistikk som byggevarehus og vil derfor inngå i kategorien plasskrevende varer.

I figurene under ser vi altså at det er de konseptene/varetilbudene som ikke er lokalisert i sentrum som har hatt vekst. Mens utvalgsvarer, som er særlig godt egnet for sentrumslokalisering, har hatt nedgang.

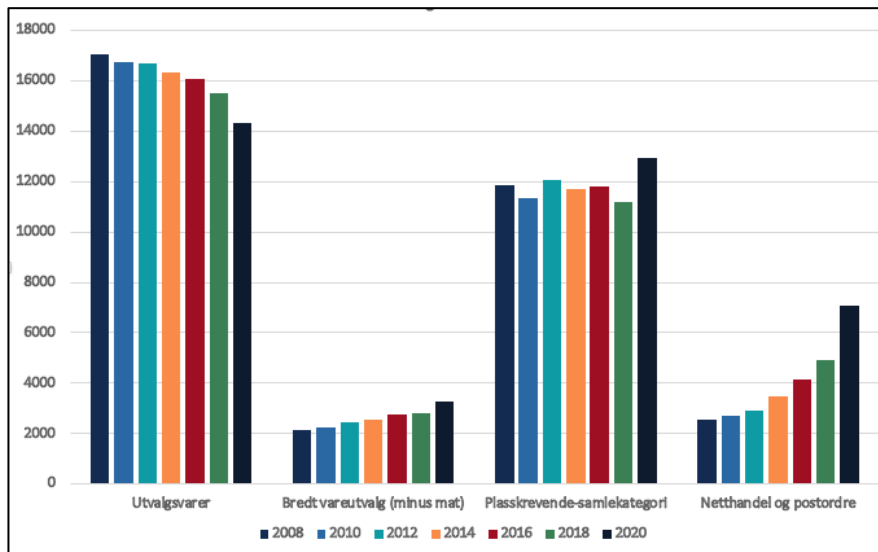
Når vi ser på utviklingen, kan vi derfor stille spørsmål ved om retningslinjene har hatt den ønskede effekt.

Figur 1 Prosentvis endring i omsetning av ulike varekategorier fra 2008 til 2020. Landet. Prisjusterte tall.



Kilde SSB/Vista Analyse

Figur 2 Omsetning målt per innbygger for et utvalg varekategorier. 2008 til 2020. Landet. Prisjusterte tall.



Kilde SSB/Vista Analyse

Hva skydes svikten i lokaliseringspolitikken?

Problemstillingen er en høna-eller-egget-problematikk. Har utviklingen gått i motsatt retning av den som er ønsket på grunn av at definisjon av vareslag er virkemiddelet? Hadde utviklingen kunnet bli styrt i ønsket retning med andre virkemidler? Eller er det uansett markedet som styrer?

Pris er en sentral driver i utviklingen. Prisen på varen påvirkes av pris på lokalene der varen selges, der den lagres, hvordan den distribueres, til tilgang på arbeidskraft og på prisen på arbeidskraften på stedet. Netthandelsaktørene har et stort fortrinn her. Kundene ser etter prisen på varen og som regel vil varen være rimeliger på nettet enn i en butikk i en strøksgate i de store byene. Mange butikker har lagt ned i strøksgatene fordi de opplever at kundene bruker den fysiske butikken som prøverom og deretter bestiller varen på nett. En økende andel butikker i de store byene, der lokalleien er særlig høy, bruker den fysiske butikken nettopp som prøverom og fører utgiftene på markedsføringsbudsjettet. Der det er nok kunder kan likevel de fysiske butikkene overleve fordi de har et stort nok kundegrunnlag i forbigående kunder. Det er ikke uten grunn at forretningene i Byporten ved Oslo Sentralstasjon, har blant landets høyeste omsetning per kvadratmeter. Den store kundegjennomstrømmingen bidrar til det.

Pris er en særlig viktig driver. Her er nettbutikkene vinneren. Amazon ble etablert av grunderne med fag innen logistikk, ikke varehandel. De senere årene har også transportørene utvidet samarbeidet og leverer varer fra mange leverandører på hver hjemtransportetappe. Det har effektivisert transportleddet betydelig.

Kategorien *bredt vareutvalg* har også vært en markedsvinner. Eksempler som Biltema, som en periode etablerte forretninger/bygg på opp mot 12 og 15 000 kvadratmeter, har som konsept vært helt uaktuelt å etablere i sentrum. En Biltema i Sandvika sentrum vil stenge bygget fullstendig. Samtidig er Biltema en skikkelig markedsvinner for hjemmesnekkere.

Kan årsaken til at utviklingen har gått i denne retningen skyldes noe annet enn arealpriser? Kan den ensrettede fokus på vareslag i virkemidlene, som har vært nærmest umulig å styre etter, ha bidratt til

at de som fikk lov til å etablere seg utenfor sentrum, har utvidet varesortimentet sitt og sånn sett vært med på å konkurrere ut sentrumsbutikkene?

Mens Møbelringen holder seg til kun møbler (og ikke småvarer) og Byggern holder seg til trelast, har både IKEA, Skeidar, Felleskjøpet, Maxbo, Coop Bygg og en rekke andre utvidet varesortimentet med en økende andel småvarer. Det blir i praksis helt umulig å måle antall eller andel små/store eller lette/tunge varer i hver eneste butikk. Det gjelder enten man måler i omsetning, i kilo eller i kvadratmeter forretningsflate. Særlig fordi konseptene varierer innenfor samme bransje. Julia er som eksempel en jernvareforretning som retter seg vel så mye til proff- som til privatmarkedet. Bør det være forskjell på om tilbudet rettes mot proff- eller privatmarkedet?

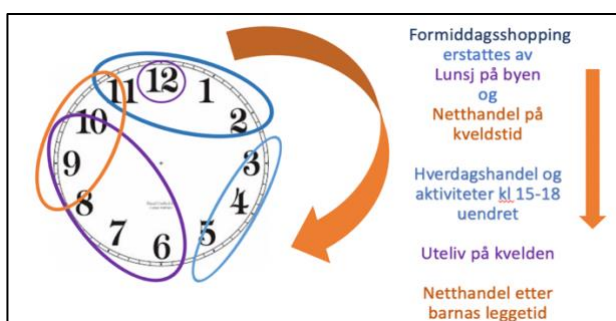
Vår erfaring er at det til slutt ender opp med at saksbehandler sitter på sitt kontor og synes om hva som er hva. Er Biltema byggevareforretning? Nei, det er det ikke. Vil Biltema fungere i Sandvika sentrum? Nei, det vil det ikke. Dersom Bærum kommune sier nei til etablering av Biltema utenfor sentrum, så vil den ikke havne i sentrum. Men Biltema vil antagelig søke seg til nabokommunen. Biltema er sammen med Europris en markedsvinner som trekker store kundegrupper. Det er altså ikke likegyldig hvor de er lokalisert.

Det kan være et poeng å ta et skritt tilbake og spørre hva som er hensikten og hva som er målet? Målene er:

- *å redusere transportarbeidet*
- *å sørge for arealeffektive løsninger*
- *å tilrettelegge for et attraktivt sentrum.*
- *å sørge for et tilbud der folk bor*
- *å sørge for et attraktivt og prisgunstig varetilbud*
- *å sørge for å opprettholde arbeidsplasser i varehandelen i kommunen*

Et attraktivt sentrum bygges i dag vel så mye på tilbud av tjenester (servering og opplevelser) som på varehandel. Jfr for eksempel endret døgnrytme på sentrum. Se figurene under.

Figur 3 Byens døgnrytme i endring



Kilde Vista Analyse

Figur 4 Endring av konsum i sentrum



Kilde SSB/Vista Analyse

1.4 Hva skjer?

Andre modeller for lokalisering har vært forsøkt i flere kommuner

Definerte avlastningssentre, stor spredning og nye kryss

Mange kommuner har definert egne og tydelige avlastningssentre for areal- og plasskrevende handel. Orkidehøgda utenfor Mjøndalen sentrum er et eksempel på et relativt kompakt handelsområde der alle big-boxene er samlokalisert. Andre eksempler er Stoa utenfor Arendal, Varnaveien utenfor Moss sentrum, Grindalsmoen utenfor Elverum sentrum og Hvervenmoen utenfor Hønefoss. Felles for disse er at det er tydelige og definerte avlastningssentre som alle er lokalisert relativt tett mot sentrum, i sentrums randsone. I det alt vesentlige har de ikke etableringer av forretninger med utvalgsvarer og heller ikke kjøpesentre i klassisk forstand, slik man har i Sørlandsparken utenfor Kristiansand, på Forus utenfor Stavanger/Sandnes, på Strandtorget utenfor Lillehammer eller Langnes utenfor Tromsø.

I andre kommuner er big-boxene spredt over større områder. Ringsaker kommune er et eksempel på stor spredning av handels-boxer på begge sider av E6. Ringsaker skiller seg litt fra andre lommuner som stor har arealmessig spredning, fordi det pågår etableringer fortløpende i dag. De fleste kommuner har definert egne avlastningssentre og samler forretningene på disse feltene. Ringsaker har etablerte big-boxes på Rudshøgda og et annet område, noe lenger sør, ved Nydal – på begge sider av E6.

Ved utbyggingen av nye veier, møter kommunene mange planmessige utfordringer. Langs E6 nordover er det pågående posisjonering ved veikryss. Ringsaker har tatt en posisjon og Vinstra har tatt posisjon lenger nord i Gudbrandsdalen. Det samme ser vil langs ny E18/E39 i Vestfold, Telemark og Agder. Kommunene blir på mange måter konkurrenter der de arbeider for å få de viktigste konseptene til «sitt»kryss.

Oppsummert har vi følgende kategorier handelssteder med big-boxes:

- Definerte avlastningssentre med samlokalisert virksomhet av arealkrevende konsepter – uten kjøpsentre med utvalgsvarer – i sentrums randsone
- Definerte avlastningssentre med kjøpesentre
- Udefinert arealspredning av arealkrevende virksomhet
- Definerte mindre avlastningssentre med og uten kjøpesentre i lenger avstand fra sentrum
- Handelparker med veikryssetablering utenfor sentrum

- Store kjøpesentre med høy andel arealkrevende enheter (Kvadrat og Strømmen Storsenter)

Noen alternative modeller i Norge

«Askermodellen»

Problemstillingen har nå vært en utfordring for planleggere i mange land i mange år. Det har vært forsøkt flere løsninger som alternativ til departementets opprinnelige retningslinje (RPR fra 1999). Asker kommune argumenterte for en modell basert på antall parkeringsplasser per arealenhet der prinsippet var at de store arealkrevende forretningene hadde lavere besøksfrekvens og derfor trengte færre parkeringsplasser. På den måten kunne man skille mellom kundeintensiv og kundeekstensive handelstilbud. Dette er delvis fulgt opp i mange kommuner.

Grenlandsmodellen

I Grenlandssamarbeidet dukket det opp en planretningslinje som mange refererer til. Den såkalte Grenlandsmodellen. Den oppsto etter press fra politikerne som ønsket etableringer av BB-konseptene i sine kommuner. Det var uenighet mellom administrasjon og politikere da det ble vedtatt, men politikerne bestemte at etableringer skulle styres etter arealstørrelse og ikke etter bransje slik departementet opprinnelig hadde bestemt.

Det opprinnelige forslaget fra administrasjonen var en minimum arealstørrelse på 3 000m² på Kjørbekk og 10 000m² ved E18. resultatet etter politisk behandling ble hhv 1 500 og 3 000m².

I praksis har dette bidratt til å styre BB-konseptene mot noen få områder (se kartutsnitt under).

I Kjørbekk ble det byggevarer, men det viste seg raskt at en rekke BB-konsepter etablerte seg i Kjørbekkområdet. Det ble en handelsklynge med først og fremst plasskrevende varer, mens det ved Herkules kjøpesentre etablerte seg arealkrevende konsepter innen elektro, møbler og sport ved siden av kjøpesenteret. Ute ved E18 ble det lager, logistikk og industri. På denne måten ble det dannet næringsklynger med likeartet virksomhet på de tre områdene som er relativt ulike innholdsmessig.

Eksempel fra Sverige

Det er fri etableringsrett for handel i Sverige. Det er jo også der mange av de arealkrevende konseptene som går bra økonomisk i Norge kommer fra. Alle de svenske aktørene som har kommet over grensen er overrasket over hvordan myndighetene har styrt lokalisering av varehandel i Norge. For flere av dem har det vært en utfordrende reise.

Etableringer i Sverige styres av markedet og ikke av planmyndighetene. De arealkrevende konseptene - BB-konseptene – er ikke lokalisert i bysentrum. Det gjelder Rusta, Jula og flere av de andre. Det har imidlertid vist seg at når noen av dem har måttet velge etablering i sentrum eller kjøpesenter så har de opplevd at det har vært positivt fordi det har gitt tilgang til flere kunder. Noen har også tatt dette med seg tilbake til Sverige.

I sentrum styrer andre rammevilkår enn varehandelslokalisering. Miljø står blant annet sentralt:

- Man kan ikke kjøre store lastebiler inn i sentrum
- Man kan ikke kjøre bensin/diesel
- Man fjerner virksomheter som tar volum
- Det er få dagligvarer i sentrum
- Sentrum preges av fashion

Et eksempel fra Gøteborg

I litteratursøk rundt handelsetableringer og rammebetingelser i Sverige dukket det opp et prosjekt i Gøteborg som bygger på en modell for prosess og samarbeid på tvers. Prinsippene er:

- Offentlig og privat samarbeid
- Bruk av Charette-modell; der offentlig sektor, medborgere og næringslivet samarbeider mot gode løsninger
- BiD-modell – sektorovergripende nettverk
- Forankring der byggherren må se samfunnets behov

Danmark

Kommunene skal i kommuneplanen fastsette en detaljhandelsstruktur som kan omfatte følgende delområder:

- **Bysentrum** (bymidte)- avgrensningen skal ta utgangspunkt i tilstedeværelsen av flere funksjoner som handel, kultur, privat og offentlig service. Alle byer skal avgrense et bysentrum
- **Lokalsentre og enkeltstående butikker** – reguleres for å betjene en begrenset del av en by, tettsted, turiststed el l
- Arealer til butikker som alene selger **plasskrevende varer**
- **Bydelssentre** i byer med over 20 000 innbyggere. Avgrensningen skal ta utgangspunkt i tilstedeværelsen av en rekke funksjoner, herunder handel, kultur, privat og offentlig service. Bydelssentrets størrelse skal fastsettes på bakgrunn av størrelsen på bydelen den skal betjene.
- **Avlastningsområder.** Kan avsettes i de byer hvor der er tilstrekkelig kundegrunnlag. Formålet med avlastningsområder er blant annet å avlaste bysentrum ved å gi plass til butikker som ikke uten videre kan plasseres i bysentrum - for eksempel store utvalgswarebutikker.
 - Kommunene skal redegjøre for det kundeunderlag som etablering av nye butikker i et avlastningsområde henvender seg til. Herunder skal det gis en vurdering av:
 - Hvordan det planlagte avlastningsområdet kan styrke konkurransen med et større vareutvalg og lavere priser til fordel for forbrukerne
 - Hvordan det planlagte avlastningsområdet kan påvirke handelstilbudet i bysentrum, de mindre bydelssentrene og lokalsentrene
 - Hvordan det planlagte avlastningsområdet, bl a sett i forhold til kommunens størrelse, forventes å påvirke byens samlede kundeomland i forhold til nabokommuner.

Beregningsverktøy for avdekking av konkurranseeffekt ved nye butikkområder (2018)

Planloven ble revidert i 2017 og målet var:

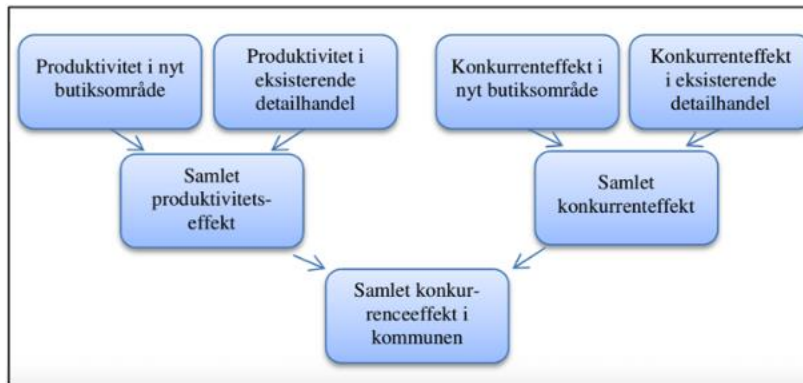
- Fremme av variert butikktilbud i byer og bydeler
- Lokalisering med god tilgjengelighet for alle - redusert transportomfang – kort reisevei
- Bærekraftig detaljhandelsstruktur
- Skape rammer for velfungerende markeder – effektiv butikkstruktur

Målene med beregningsverktøyet er:

- Forenkling av virkeligheten
- Men ingen presis forutsigelse av fremtidig konkurransesituasjon
- Verktøyet tar ikke opp alt – men legger forutsetninger til grunn

- Bygger på en øk modell basert på empiri; konkurrenteffekt og produktivitetseffekt – omfordelingseffekter

Figur 5 Modellramme til beregning av konkurranseeffekt ved tilrettelegging for nye butikkområder



Konkurranseeffekt – den umiddelbare effekt av mer intensiv konkurranse

Produktivitetseffekt – måler effekten av at omsetningen kan genereres mer effektivt som følge av stordriftsfordeler hvis det nye butikkområde inneholder større butikkformater - + økt produktivitet som følge av økt konkurranse (skjerper seg)

Resultat – om den forventede konkurransekraften vil være uvesentlig liten, stor, middels for kommunen

1.5 Drøfting

Erfaringene har vist at det som følge av bruk av definisjoner av vareslag som styringsverktøy har vært store utfordringer for administrasjonen i tolkningen av definisjonene (mye synsing). Det har også blitt relativt mange politiske vedtak mot administrasjonens innstilling. Og det har blitt mange dispensasjoner. Det har ikke stoppet handelslekkasjen i sentrum og det har ikke bidratt til en effektiv arealbruk. Det kan også synes som om de som er godkjent som forretninger innen plasskrevende varer har utvidet sine butikktilbud innen lette/småvarer-segmentet.

Definisjon av vareslag er et utfordrende virkemiddel. Den bør dersom den velges, kombineres med andre retningslinjer som samlokalisering, arealeffektivisering og det kan knyttes opp mot arealstørrelse i tråd med Grenlandsmodellen. Dette vil også være mer i tråd med ABC-prinsippet.

ABC prinsippet ivaretar ikke effekten av samlokalisering. Dersom big-boxene samlokaliseres vil det være enklere å tilrettelegge for kollektivtransport og enklere å tilrettelegge for effektiv hjemtransport. Netthandel har om lag 50% retur av varer som er kjørt ut og stadig flere forretninger tilbyr netthandel i kombinasjon med fysisk handel.

I stedet for å arbeide motstrøms ift de store big-boxene (som innbyggerne vil ha og som er uegnet i strøkgater) kan det være lurt å bidra til at kontorarbeidsplassene lokaliseres mot de kollektive knutepunktene slik at folk reiser kollektivt til jobb.

I stedet for å ha så stor fokus på vareslag, kunne det vært mer fokus på målsettingen; effektiv og riktig arealbruk og attraktive sentrum. Handelen redder ikke lenger sentrum. Men folk redder handel i sentrum dersom de bor eller jobber der. Høna eller egget.