

Målselv kommune

Forprosjekt stedsutvikling Bardufoss

Sluttrapport del 3 – Drøfting av rammevilkår for handel

2013-05-31 Oppdragsnr.: 5124953



Innhold

1	Bakgrunn og hensikt	5
1.1	Innledning	5
1.2	Bakgrunn for diskusjon	5
1.3	Hensikt	6
1.4	Utredning handel	6
1.4.1	Handelsanalyse del 1	6
1.5	Rammer og metode	7
1.6	Oppbygging av rapporten	7
2	Kunnskapsgrunnlag	8
2.1	Innledning	8
2.2	Gjeldende regelverk og retningslinjer	8
2.2.1	Rikspolitiske retningslinjer	8
2.2.2	Definisjon av kjøpesenter	9
2.2.3	Rollefordeling i planprosesser	9
2.2.4	Definisjoner	9
2.3	Praktisering av styring av handel andre steder	10
2.3.1	«Avlastningssentre»	10
2.3.2	«Regional planbestemmelse»	12
2.3.3	Avgrensning av sentrumsområder	12
2.3.4	Sentrumsplanlegging	13
2.3.5	Handelsanalyser	13
2.4	Viktige utviklingstrekk og trender	16
2.4.1	Utvikling de senere 30-40 år	16
2.4.2	Trender som kan få betydning for fremtidens handel	19
3	Konsekvensanalyse	22
3.1	Innledning	22
3.2	Betydning for senterstruktur og konkurranseevne lokalt	23
3.3	Betydning for senterstruktur og konkurranseevne regionalt	26
3.4	Betydning for antall arbeidsplasser og inntekter i kommunen	27
3.4.1	Betydning for antall arbeidsplasser	28
3.4.2	Øvrige inntekter	29
3.5	Betydning for øvrige mål i kommunen	30
3.6	Oppsummering	31
4	Drøfting av utviklingsmål definert i dialogprosess	33
4.1	Innledning	33
4.2	Rammer for drøfting	33
4.3	Drøfting av utviklingsmål	34
4.3.1	Sentrumsutvikling Andselv	34
4.3.2	Næringsutvikling Andslimoen	34
4.3.3	Konsekvenser ved omregulering	35

5	Oppsummering og anbefaling	37
5.1	Oppsummering	37
5.2	Anbefaling	38

1 Bakgrunn og hensikt

1.1 INNLEDNING

Gjennom forprosjektet er det blitt tydelig at hovedkonflikten knyttet til stedsutvikling på Bardufoss knytter seg til spørsmål om rammevilkår for lokalisering av handel. Denne delrapporten utgreier og drøfter dette temaet med grunnlag i en konsekvensanalyse. Avslutningsvis gis en vurdering av problemstillingen på bakgrunn av fremsatte mål i forprosjektet, og med dette som grunnlag gis en anbefaling om regulering av handelslokalisering på Bardufoss.

1.2 BAKGRUNN FOR DISKUSJON

Det er vedtatt i kommunestyret i Målselv at man ønsker å satse på Andselv som sentrum i kommunen. På fylkesnivå er Bardufoss utpekt som regionsenter nivå 3, og Fylkesdelplan for kjøpesenter peker på Andselv som handelssentrum. Fylkesdelplanen legger begrensninger for etablering av handelsvirksomhet i områder som ikke er definert som sentrum. Dette gjelder virksomheter som fører varer som ikke defineres som "plasskrevende".

Parallelt med at Andselv har hatt sentrumsstatus, har Andslimoen opplevd utvikling som næringsområde med innslag av handel. Kjøpesenteret Målselvsenteret (3000 m² +) har ligget på Andslimoen siden 80-tallet, og ble etablert før det fantes en regulering av denne type virksomhet. Området består i dag utover dette av en rekke virksomheter innen lager, logistikk og plasskrevende handel.

Flere handelsvirksomheter har signalisert at de ønsker å etablere seg på Andslimoen, og det argumenteres med at investeringslysten er større på Andslimoen enn på Andselv. Sistnevnte påstand er ikke bekreftet.

Siden dagens fylkesdelplan for kjøpesenter og rikspolitisk bestemmelse legger begrensninger på etablering av handelsvirksomheter på Andslimoen, stopper dette potensielt nye handelsetableringer i området. Med dette som bakgrunn er det blitt argumentert med at disse begrensningene bør fjernes for å legge til rette for utvikling på Bardufoss. Som konsekvens av dette er det da også dukket opp en sentrumsdebatt, basert på at handel er en viktig bestanddel i et sentrum. Med utgangspunkt i dette forprosjektet skal kommunestyret ta stilling til dette spørsmålet, det vil si vise sin holdning til ønskede rammevilkår for lokalisering av handel. Hvis aktuelt, kan man fortsette dialog med fylkeskommunen som har myndighet i denne saken. Fylkeskommunen skal rullere Fylkesdelplan for kjøpesenter i løpet av 2013/2014.

1.3 HENSIKT

Hensikten med denne delrapporten er å drøfte konsekvenser knyttet til endringer i rammevilkår for lokalisering av handelsvirksomheter på Bardufoss med spesielt fokus på konsekvensene av å åpne opp for nye varegrupper på Andslimoen utover de som er definert som «plasskrevende». På bakgrunn av denne drøftingen og med utgangspunkt i rammer lagt for forprosjektet, skal det gjøres en vurdering og anbefaling om temaet.

1.4 UTREDNING HANDEL

Som del av forprosjektet er det blitt utarbeidet en konsekvensanalyse knyttet til ønsket om å fjerne begrensninger for handel på Andslimoen. Denne presenteres som en integrert del av denne rapporten.

Norconsult har utført dette som et supplement til pågående forprosjekt. Utredningen ble bestilt som en utvidelse av oppdraget fra forprosjektets styringsgruppe.

Utgangspunktet for analysen er en arbeidsbeskrivelse levert av Norconsult på invitasjon fra styringsgruppen, der analysen er lagt opp som to deler. Dette ble gjort av hensyn til forprosjektets fremdrift. *Del 1 Kunnskapsgrunnlag og konsekvensanalyse (generell del - drøfting)* ble i styringsgruppemøte 25.04.13 vedtatt gjennomført. Del 2 vil omhandle lokal situasjon og inneholde en mer detaljert utredning og etterprøving av funn med utgangspunkt i forholdene lokalt. Hvorvidt del 2 skal gjennomføres tas stilling til av oppdragsgiver på bakgrunn av del 1.

Hensikten med en utredning omkring handel og handelssituasjon er tredelt:

1. Opparbeide et generelt kunnskapsgrunnlag omkring handel (styring av handel, trender etc.) som underlag for aktuell debatt i kommunen.
2. Bekrefte/avkreftede antakelser omkring handel i Målselv kommune (handelslekkasje, handelsvaner etc.)
3. Identifisere viktige hensyn for den videre planleggingen av handel i kommunen, det vil si sørge for at analysen kan benyttes som verktøy i videre planlegging og utvikling.

Del 1 av analysen svarer på punkt 1, og behandler punkt 2 og 3 på et overordnet nivå. En eventuell del 2 av analysen vil kunne gi mer utfyllende og nyanserte svar på de siste punktene.

1.4.1 Handelsanalyse del 1

Under følger punktvis beskrivelse av rammer for *Handelsanalyse del 1 - Kunnskapsgrunnlag og konsekvensanalyse (generell del - drøfting)* som avtalt med styringsgruppen.

Kunnskapsgrunnlag vil bestå av følgende punkter/temaer:

- Eksempler på andre fylkeskommuners og kommuners retningslinjer for handelsetableringer og erfaringer knyttet til dette. (Eksempler fra Norge og Danmark)
- En gjennomgang av generelle (historiske) utviklingstrekk innenfor handelen, samt viktige trender og utviklingsretninger som vil kunne få betydning for handel i fremtiden.

Konsekvensanalysen vil bestå av en drøfting av følgende punkter/temaer knyttet til fordeler/ulempene med å åpne opp for andre varegrupper på Andslimoen:

- Vil det ha betydning for antall arbeidsplasser / inntekter i kommunen?
- Hvilken betydning kan det få for øvrige mål nedfelt i kommuneplanen?
- Hvilken betydning kan det få for senterstrukturen og konkurranseevnen lokalt (fokus på forholdet mellom Andslimoen, Andselv, Heggelia og Olsborg)?
- Hvilken betydning kan det få for senterstrukturen og konkurranseevnen regionalt?

Del 1 baseres på tilgjengelig forskning og erfaringstall, samt viten fra tidligere analyser som Norconsult har gjennomført.

1.5 RAMMER OG METODE

Rammer for selve handelsanalysen beskrevet i forrige punkt. Rammer for vurdering og anbefaling avklares i kapittel 4.

Som beskrevet baserer denne rapporten seg på generell kunnskap omkring handel, samt tilgjengelig forskning og erfaringstall. Med dette som grunnlag oppstilles relevante problemstillinger for vært avtalte deltema, som utgangspunkt for drøfting. Nærmere beskrivelse av metode vil beskrives i de aktuelle avsnittene.

1.6 OPPBYGGING AV RAPPORTEN

Kapittel 2 og 3 svarer på de punktene avtalt innenfor rammene av *Handelsanalyse del 1 – kunnskapsgrunnlag og konsekvensanalyse (generell del – drøfting)*.

Innledningsvis i kapittel 2 vil det i tillegg til avtalte punkter gis en innføring i gjeldende regelverk og retningslinjer. Deretter følger eksempler på hvordan dette praktiseres andre steder. Til sist gjennomgås relevante utviklingstrekk og trender innen handel.

Kapittel 3 drøfter konsekvenser ved eventuell endring av rammevilkår for handel på Bardufoss, med utgangspunkt i avtalte temaer.

Kapittel 4 drøfter konsekvenser ved eventuell endring av rammevilkår for handel på Bardufoss, med utgangspunkt i utviklingsmål som er definert og forankret i dialogprosessen. I tillegg drøftes et utvalg andre relevante tema med bakgrunn i dialogprosessen.

Til sist, i kapittel 5, gis en anbefaling om behandling av spørsmålet knyttet til regulering av handelslokalisering på Bardufoss med bakgrunn i drøftingene.

2 Kunnskapsgrunnlag

2.1 INNLEDNING

Kapittelet inneholder en generell innføring om tema handelslokalisering og regulering, med presentasjon av relevante referanser og aktuelle trender.

Kunnskapsgrunnlag består av følgende hovedtemaer:

- Eksempler på andre fylkeskommuners og kommuners retningslinjer for handelsetableringer og erfaringer knyttet til dette. (Eksempler fra Norge og Danmark)
- En gjennomgang av generelle (historiske) utviklingstrekk innenfor handelen, samt viktige trender og utviklingsretninger som vil kunne få betydning for handel i fremtiden.

Innledningsvis i kapittel 2 vil det i tillegg gis en generell innføring i gjeldende regelverk og retningslinjer.

2.2 GJELDENDE REGELVERK OG RETNINGSLINJER

Lokalisering av varehandel i Norge reguleres gjennom fylkesplaner, fylkesdelplaner og kommuneplaner, med bakgrunn i Forskrift om rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre (heretter RPB) (27. juni 2008).

Avsnittet gir et overblikk over forskriften og planformelle hensyn.

2.2.1 Rikspolitiske retningslinjer

RPB avløser tidligere bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor byer og tettsteder. Den forutsetter at det på regionalt nivå foreligger regionale bestemmelser om handelslokalisering og senterstruktur, i form av fylkesdelplaner for handel/service/senterstruktur. I Troms inngår slike retningslinjer i Fylkesdelplan for kjøpesentre. Fylkesdelplanen er under revisjon, planprogram skal i følge Troms fylkeskommune være klart i løpet av sommeren 2013.

Når man har valgt å regulere lokalisering av handel innenfor utvalgte varekategorier er det en konsekvens av den aktiviteten handel skaper. Handel er en helt sentral drivkraft knyttet til å forme og definere tyngdepunkt for aktivitet i byer- og tettsteder. Flere hensyn har gjort at man gjennom bestemmelsene ønsker å hindre etableringer av handelstyngdepunkt utenfor de områdene man definerer som sentrum og dermed konsentrere aktiviteten i området.

"(...) Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling som fører til byspredning, bilavhengighet og

dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil. Det langsiktige målet er å oppnå en mer bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene."¹

I forskriften fastlegges at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med retningslinjer i godkjente regionale planer. I områder som ikke omfattes av slike regionale planer vil kjøpesentre større enn 3000 m² bruksareal ikke være tillatt.

2.2.2 Definisjon av kjøpesentre

Bestemmelsen gjelder ikke kun tradisjonelle kjøpesentre, men gjelder for lokalisering av alle typer varehandel og andre servicefunksjoner.

"(...) Med kjøpesentre forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives eller framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- og medlemskort for å få adgang. Dagligvareforretninger er å oppfatte som kjøpesentre i denne sammenheng. Det samme er varehus som omsetter én eller flere varegrupper. Som kjøpesentre regnes også handelsvirksomhet lokalisert i flere enheter innenfor et område som for eksempel en handelspark.(...)"²

Den siste setningen tilsier at et hvert område utenfor det som er definert sentrum har en total begrensning på 3000 m². Her er det definisjonen av *område* som er avgjørende.

2.2.3 Rollefordeling i planprosesser

Fylkeskommunen står for å lage planer som følger opp de rikspolitiske bestemmelsene. Ved søknad om dispensasjon skal kommunen foreta en vurdering av søknaden i forhold til den rikspolitiske bestemmelsen og sammen med sin uttalelse oversende saken til fylkesmannen for avgjørelse. Fylkesmannen vurderer saken opp mot bestemmelsene. Fylkeskommunen skal høres før avgjørelse tas. Fylkesmannens vedtak kan påklages til Miljøverndepartementet.

Dette vil altså si at kommunen ikke kan bestemme hvorvidt rammevilkårene for handel i kommunen skal endres, men kan bestemme seg for hvilken holdning man har til spørsmålet som avklaring i forkant av rullering av fylkesdelplan for kjøpesentre. I denne planprosessen vil kommunen bli tatt med på høring.

2.2.4 Definisjoner

Det benyttes mange definisjoner når man snakker om handel. Fylkesdelplan for kjøpesentre i Troms har en utfyllende oversikt over definisjoner. Vi har valgt å trekke frem definisjonen av plasskrevende varer som er viktig å ha på plass som utgangspunkt for lesning av denne rapporten.

Plasskrevende varer: Varegrupper som er definert som plasskrevende er biler, motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, trelast, båter og andre større byggevarer og salg fra planteskoler/hagesentre. Øvrige varegrupper for eksempel møbler, tepper, hvitevarer, etc, kommer ikke inn under kategorien plasskrevende varer.

¹ RPB § 1. Formål

² RPB § 3. Regler for etablering av kjøpesentre

2.3 PRAKTISERING AV STYRING AV HANDEL ANDRE STEDER

I Norge skal Rikspolitiske retningslinjer følges opp gjennom fylkesplaner og kommuneplaner. I fylkene og kommunene er det noe ulike tolkninger og tilnærminger til dette. Etter innføringen av ny rikspolitisk bestemmelse i 2008 er det eksempler på en «strengere» styring av handelen, da tidligere planer ikke har ført til måloppnåelse (styring av hovedsentrene m.m.).

I Danmark har man ut fra de samme målsettingene for handelsutviklingen som vi har i Norge valgt en annen tilnærming med hensyn til strategier for sentrumsutvikling og styring av handel.

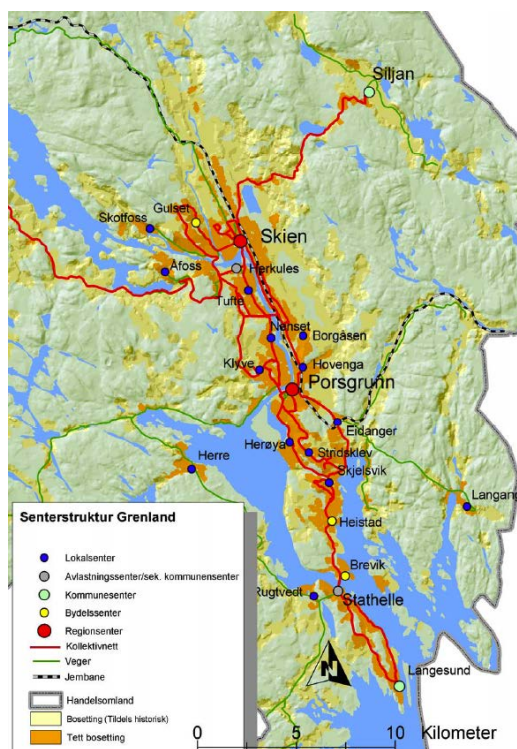
Vi referer her til et utvalg relevante eksempler om praktisering av handel andre steder, som vi mener både kan gi en pekepinn på mulige utfall av rullering av fylkesdelplan for kjøpesenter i Troms, samt kan fungere som kunnskapsgrunnlag og inspirasjon for kommunen med tanke på det videre arbeidet i knyttet til arealplanlegging og stedsutvikling i kommunen. Vi har valgt å presentere dette delkapittelet temavis, der følgende tema blir presentert:

- «Avlastningssentre»
- «Regional planbestemmelse»
- Avgrensning av sentrumsområder
- Sentrumsplanlegging
- Handelsanalyser
- Bransjesammensetning
- Butikkstørrelse

2.3.1 «Avlastningssentre»

Flere fylkesdelplaner (FDP) har bestemmelser som utfyller RPB for kjøpesentre, og det som her går igjen er at fylkene har valgt en mer fleksibel tilnærming til styringsutfordringen. Blant annet gjennom å åpne for at det kan etableres såkalte «avlastningssentre» hvor også større handelsbedrifter tillates etablert. Kriteriet her er at det kan dokumenteres at virksomheten vil være ødeleggende eller vanskelig å innpasse i bysenteret og/eller skaper en uønsket trafikksituasjon i og omkring bysenteret (jfr. «FDP for senterstruktur» i Telemark). Det forutsettes at slike avlastningssentre er lagt inn i kommuneplanens arealdel.

Enkelte fylkesdelplaner har introdusert dette begrepet, som ikke er forankret i nasjonale retningslinjer. Bakgrunnen er en kombinasjon av flere forhold. Sentrumsområdene har enten ikke tilgjengelige eller egnede arealer til den forretningseksponering som kreves, eller så har handelsaktørene selv ønsket en annen lokalisering enn i sentrum på grunn av lavere investeringskostnader, krav til logistikk og parkering etc. som fylkeskommunen har ønsket å imøtekomme. Gjeldende Fylkesdelplan for Troms åpner for etablering av avlastningssentre etter gitte kriterier. I planen er det utpekt to avlastningssentre Langnes og Tromsdalen i Tromsø kommune. Bestemmelsene i planen sier at behov for avlastningssentre må dokumenteres.



Figur 1: Senterstruktur i Grenland fra Fylkesdelplan for senterstruktur i Telemark viser to avlastningssentre Herkules og Stathelle. Avlastningssenteret Stathelle ligger i Bamble kommune med 14 104 innbyggere. Kommunen er den miste kommunen i folketall (som vi kjenner til) hvor det er etablert et avlastningssenter.

Etableringen av avlastningssentre har i de fleste tilfeller skapt negative konsekvenser for sentrum. Kriterier for etableringer, blant annet parkeringsnormer, har ofte vært annerledes i avlastningssentre enn i senterområdene, og har derfor skapt et konkurransefortrinn til fordel for avlastningsområdene som også har bidratt til å trekke investeringslysten dit. Som hovedregel har sentrene ikke avlastet sentrum, men tatt over store deler av sentrumshandelen. I høringsforslag til ny regionalplan (fylkesdelplan) for Jæren er Forus/Lura, et tidligere avlastningssenter, tatt ut av senterstrukturen, og det åpnes ikke opp for handel/avlastningssentre utenfor den etablerte senterstrukturen. Dette viser at selv om det er etablert avlastningssentre i tidligere fylkesdelplaner, kan dette senere endres.

Flere kommuner har forsøkt å innføre spesielle bestemmelser i reguleringsplaner for å kunne imøtekomme detaljhandelens etterspørsel etter nye tomter og lokaler utenfor de definerte sentrumsområdene. Disse områdene er ikke nødvendigvis definert som avlastningssentre i overordnede planer, men er tiltenkt en lignende rolle. Ofte er det knyttet konflikter og innsigelser til slike saker. Erfaringer tilsier at det er utfordrende å få gjennomslag for nye «avlastningsområder» uten at avlastningssenteret er definert i overordnet plan. I Danmark er det lagt inn forbud mot å etablere nye eller utvide eksisterende avlastningsområder i plan- og bygningsloven.

2.3.2 «Regional planbestemmelse»

Rikspolitisk bestemmelse (2008) har en varighet på inntil 10 år, eller inntil den avløses av regional planbestemmelse i henhold til § 8-5 i plandelen av ny plan- og bygningslov.

I Rogaland er det i høringsutkast for regionalplan for Jæren innført ny regional planbestemmelse. Planbestemmelsen definerer at nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet bare er tillatt i områder avsatt til sentrumsformål, slik disse er lokalisert, dimensjonert og avgrenset i gjeldende kommuneplans arealdel eller kommunedelplan, og med unntak som fremgår av retningslinjer for nærbutikk (maks 1000 m² BRA til handel) og for varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer.

Innføringen av den regionale planbestemmelsen medfører at en rekke forretninger som tidligere hadde alternative lokaliseringmuligheter utenfor regions- og kommunesentrene nå skal inn i senterområdene. Handel utenfor regionssentrene og kommunesentrene som ikke er plasskrevende skal dimensjoneres for innbyggere i senterets nærområde. Regionale funksjoner skal legges til hovedsenter.

Som oppfølging av planen jobber Rogaland fylkeskommune nå med retningslinjer for oppfølging av regionalplanen i kommunenes arealplaner. Kommunene deltar i arbeidet og har også deltatt i forbindelse med fylkesdelplanen.

2.3.3 Avgrensning av sentrumsområder

Miljøverndepartementet har i samarbeid med SSB utviklet en metode for sentrumsavgrensning ved bruk av administrative registre. Metoden er testet ut i et pilotprosjekt for Oslo og Akershus. Avgrensningen tar utgangspunkt i fysisk konsentrasjon av næringsvirksomhet knyttet til detaljhandel (ikke plasskrevende), privat og offentlig tjenesteyting, kultur og underholdning.

Miljøverndepartementets veileder for Planlegging av by- og tettstedsstruktur sier følgende om sentrumsavgrensning: «Et mål for sentrumsutvikling er å få til konsentrerte bysentre med funksjonelle, miljøvennlige og attraktive sentrumsområder med egenart, variasjon og mangfold av funksjoner og aktiviteter, korte gangavstander mellom de viktigste funksjonene og til hovedknutepunkter for kollektivtransporten. For å oppnå dette målet, bør følgende avstandskriterier legges til grunn ved avgrensning av det sentrale handelsområdet i sentrum av byer og tettsteder:

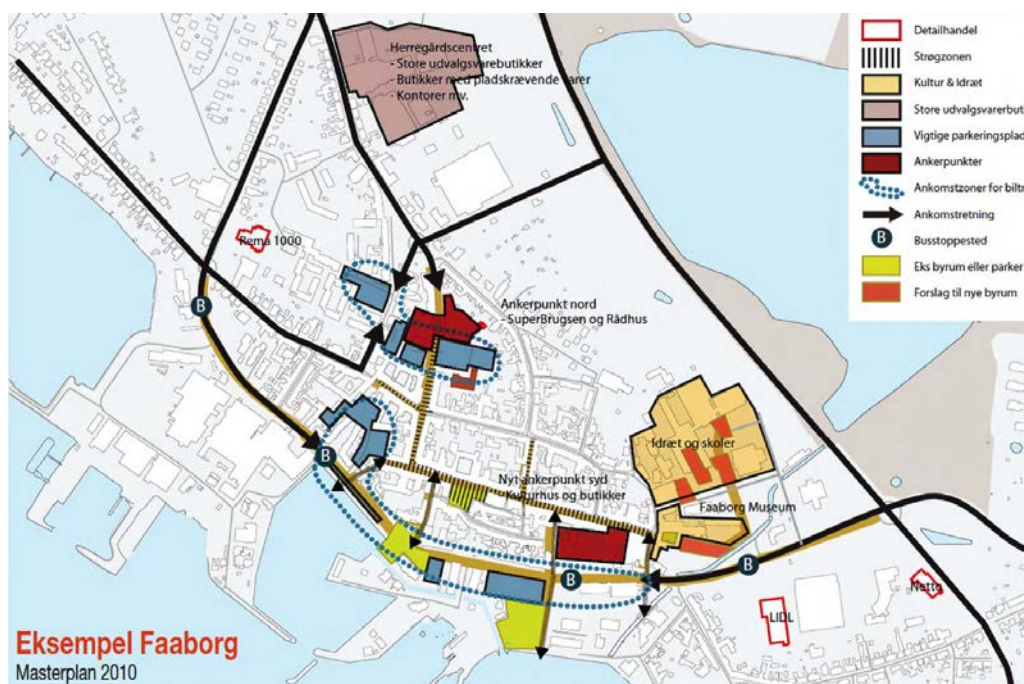
- Større byer – maks 1000 m gangavstand fra ytterkant til ytterkant
- Mellomstore byer og tettsteder – maks 600-800 m gangavstand fra ytterkant til ytterkant
- Mindre byer og tettsteder – maks 400-600 m gangavstand fra ytterkant til ytterkant»

I Randers og Faaborg (Danmark) har det blitt utprøvd en rekke strategier for sentrumsplanlegging med mål om å styrke sentrumsområdene som handelssteder. En av strategiene omhandler sentrumsavgrensning hvor det er arbeidet med å skille den «romlige bymidten» og den «funksjonelle bymidten». Dette betyr at sentrumsavgrensningen for handel er mindre enn avgrensningen av sentrumsområdet. Bakgrunnen for dette er et behov for å oppnå en høyere tetthet av tilbud innenfor et mindre konsentrert område.

2.3.4 Sentrumsplanlegging

Hamar: På Hamar har kommunen tatt initiativ til å etablere et samarbeid mellom gårdeiere og grunneiere i sentrum for å motvirke nedgangen i sentrumshandel, og ta opp konkurransen med kjøpesentrene utenfor byen. Dett er et eksempel på proaktiv utvikling av handel uten bruk av regulering som (direkte) virkemiddel. Samarbeidet har resultert i et aksjeselskap som forvalter utleiekontrakter i sentrum på vegne av gårdeirene. Hensikten er å kunne konkurrere på like vilkår med kjøpesentrene ved helhetlig forvaltning av eiendommene i sentrum. Dette gir blant annet muligheten til å tilby leiekontrakter under markedsnivå til strategisk viktige virksomheter, og drive profesjonell markedsføring av sentrum som helhet ovenfor aktuelle markeder. Det gir også mulighet til å i større grad styre hvor forskjellige kategorier av virksomheter bør ligge med hensyn til behov for parkering etc.

Faaborg (dk): I Faaborg arbeides det med en masterplan for sentrumsområdet hvor fellesfunksjoner er knyttet sammen av en «strøkszone» med tilknytning til viktige byrom, kollektivpunkter, parkeringsplasser og ankomstsoner for biltrafikk. Et viktig prinsipp for organisering av handel og andre fellesfunksjoner er lokalisering av såkalte ankerbutikker/ankerpunkter i endene av strøkssonene. Dette kan f.eks. være en stor matvarebutikk, et kjøpesenter eller et kulturhus



Figur 2: I "masterplan" for sentrumsområdet i Faaborg er lokalisering av handel en viktig del.

2.3.5 Handelsanalyser

Det vanligste utgangspunktet for de ulike tilnærminger til styring av handelsutvikling har vært at handel er en trafikkskapende virksomhet, og hvor og hvordan handelen lokaliseres har betydning for hvor mye trafikk som genereres ved reiser i forbindelse med handel.

Målet med styring av handelsetableringer har først og fremst vært å redusere vegtrafikken og å styrke bysentrene, og i noen byer også lokalsentre, og samtidig å unngå at det lokale vegsystemet i tilknytning til større kjøpesentre og andre eksterne handelssentre skal overbelastes. Et annet

utgangspunkt har vært et krav som mange Fylkesdelplaner stiller om at nye etableringer ikke skal medføre konsekvenser for eksisterende sentre. Mange handelsanalyser er derfor utformet for å gi svar på disse spørsmålene.

Det er utarbeidet en rapport som samler erfaringer knyttet til handelsanalyser og styring av handel i Framtidens byer³. Som en del av arbeidet med rapporten ble det gjennomført en større intervjuundersøkelse med kommuner om erfaring med styring av handel. To ulike tilnæringsmåter identifisert:

- a) Kommunene gjør egne vurderinger av hvordan handelen skal utvikles, og krever at utbyggere viser at deres prosjekt ligger innenfor rammene i planen.
- b) Kommunene definerer sine målsettinger og krever at utbygger vurderer hvorvidt deres prosjekt har negative konsekvenser i forhold til disse.

Konklusjoner fra rapporten gikk på at dersom handelsutviklingen skal dreies i en trafikkreduserende retning, må dette styres gjennom planlegging på oversiktsnivå.

«..Handelsanalyser kan bare være nyttig dersom kommuneplaner eller lignende definerer klare målsettinger for handelsutviklingen og angir hvordan utviklingen skal foregå, og handelsanalysene brukes for å vurdere hvorvidt foreslåtte tiltak er i henhold til slike planer og målsettinger. Handelsanalyser kan sannsynligvis ikke gi måloppnåelse alene, eller i seg selv.

(...)

dersom utvikling av handelen skal bidra til å styrke sentrum og redusere veksten i biltrafikken, må handelen utvikles i områder som er lettest tilgjengelig uten bil, og veksten i bilbaserte lokaliteter stoppes eller begrenses. Dette kan styres gjennom de planvirkemidler kommunen har til rådighet dersom det er en slik utvikling man faktisk ønsker.»

Bransjesammensetning

Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel til å sette rammer for bransjesammensetning/vareutvalg. I nye handelskonsept inngår kombinasjoner mellom plasskrevende varer og andre detaljvarer, og utviklingen går i begge retninger. Møbelbutikker tar inn varegrupper som gir en langt større bredde enn tradisjonelle møbelbutikker, og dagligvarebutikker får tilsvarende et bredt sortiment av andre varegrupper. I enkelte tilfeller velger derfor myndighetene å styre utviklingen gjennom spesielle utbyggingsavtaler, eller gjennom å tinglyse heftelser på eiendommer hvor f.eks. annen detaljhandel enn plasskrevende ikke skal tillates. Drammen kommune er eksempel på en kommune som har jobbet på denne måten.

³ TØI-rapport 1071/2010

Butikkstørrelse

I enkelte Fylkesdelplaner og kommunedelplaner ser vi eksempler på at butikkstørrelser reguleres;

- I høringsforslag for regionalplan for Jæren er det innført en størrelsesbegrensning for nærbutikker utenfor den definerte senterstrukturen i regionalplanen (fylkesplanen) maks må være 1500 m², hvorav 1000 m² kan brukes til handel. Målet med reguleringen er å gi mulighet for nærservice i tilknytning til boligområdene og hindre utvikling av regionale funksjoner. Ut fra høringsrunden er det stor sannsynlighet for at reguleringen vil bli vedtatt.
- I Danmark gir planloven begrensninger på butikkstørrelse. Dagligvarebutikker kan ikke overstige 3 700 m² og utvalgswarebutikker kan ikke overstige 2 000 m² i bysentre eller bydelssentre. I lokalsentre er maks butikkstørrelse satt til 1 000 m². I tillegg tillates nærbutikker utenfor senterhierarkiet på maks 1 000 m².
- I forslag til kommunedelplan for Kjørbekk (tidligere industriområde i Skien kommune) foreslås det å regulere til forretning og innføre en minimums-størrelse per forretning på 1500 m² pr forretning. Målet med denne reguleringen har vært å hindre at den typiske sentrumshandelen skal flytte ut av sentrum og samtidig legge til rette for «storhandelskonsepter» utenfor sentrum. Innsigelsene fra fylkeskommunen og fylkesmannen, som kom inn i høringsperioden, er ikke tatt til følge. Saken går derfor til mekling hos fylkesmannen. Dersom ikke mekling fører fram, blir saken endelig avgjort av Miljøverndepartementet.

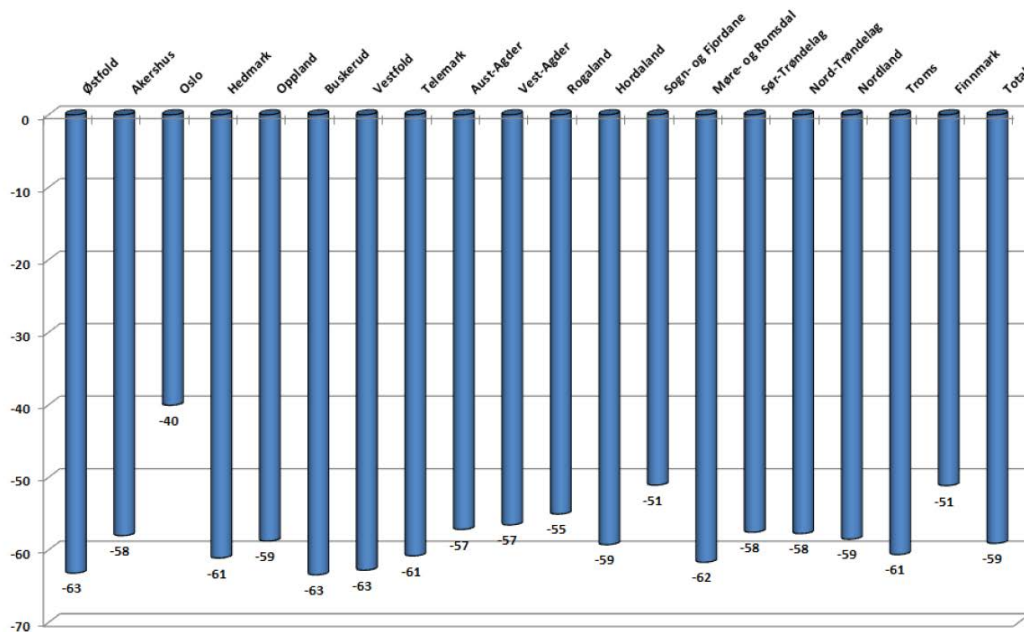
2.4 VIKTIGE UTVIKLINGSTREKK OG TRENDER

Det gjennomgås her noen generelle utviklingstrekk som vil gi et innblikk i handelsutviklingen de siste 30-40 år, samt viktige trender som kan få betydning for fremtidens planlegging og styring av handel.

2.4.1 Utvikling de senere 30-40 år

Færre butikker og større areal per enhet

På grunn av nye krav til effektivitet er det en klar tendens til at antallet butikker blir mindre samtidig som arealet pr. butikk blir større. Dette fører i mange tilfeller til mer effektiv drift, men også til endringer for større og mindre tettstedsentra og byer, siden handelen ofte flyttes fra sentrale områder til steder hvor tilgjengeligheten med bil (og et regionalt markedsområde) er god. Dette er en stor utfordring for mange historiske bysentrum hvor handelsarealene ikke er tilrettelagt for de nye handelskonseptene. Det finnes også eksempler på at tilpasninger i det historiske bygningsmiljøet har gjort det mulig for nye handelskonsepter å etablere seg i sentrum.



Figur 3: Prosentvis endring av dagligvarebutikker per 1 000 innbyggere fordelt etter fylke fra 1980 til 2010. Kilde: Endring i butikkstruktur og handlemønster i norsk dagligvarehandel, Statens institutt for forbruksforskning, 2012.

Lokalsentrene blir færre og mindre

Det har skjedd store endringer i detaljhandelen de senere årene, både med hensyn til handelstilbudet og folks handlevaner. Kundene er ikke lenger lojale mot et tilbud, men "shopper" flere steder, og velger å handle der de finner det beste tilbudet. Vi har også blitt mere mobile enn før og kan reise langt for å få den rette varen.

På grunn av begrenset tilbud og attraktivitet opplever mange mindre handelssteder nå stagnasjon og tilbakegang til fordel for sentre og senterområder med et større tilbud. Man ser færre enkeltstående butikker enn tidligere. Dagligvarebutikker og bensinstasjoner er ofte de eneste tilbudene som overlever som frittstående enheter, mens andre forretninger er avhengig av å være samlokalisert med annen handel/service.

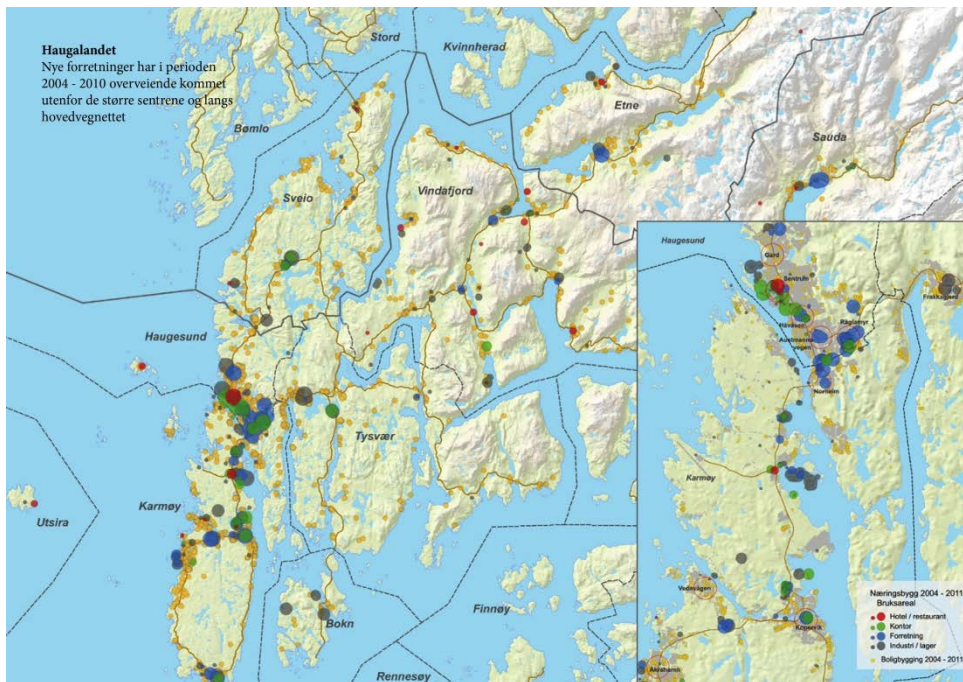


Figur 4: Groruddalen/ Oslo. Fra 1970 til 2012 kan en se en tydelig utvikling hvor enkelte sentre har vokst og andre har blitt mindre. Et eksempel er Stovner senter markert med rødt.

Vekst i handelen utenfor sentrum

Man ser på generell basis en nedgang i sentrumshandelen til fordel for bilbaserte sentra i utkanten av bykjernene. Næringen tenker ut fra egne økonomiske interesser, noe som ikke nødvendigvis harmonerer med mål og livskraftige sentrum, eller bærekraftig byutvikling.

Mange nye handelskonsepter har en størrelse som er tilrettelagt for et stort og regionalt marked. Optimal lokalisering for slike forretninger er ofte ikke i sentrum, men utenfor sentrum og inntil en større hovedvei hvor de oppnår god «regional» biltilgjengelighet. Slike forretninger lokaliseres ofte i næringsområder, planlagt for næringsformål som kontor, lager og småindustri.



Figur 5: Haugalandet. Nye forretninger har i perioden 2004-2011 kommet utenfor de store sentrene langs hovedveinettet.

Denne utviklingen har vært så sterk, og har hatt så store konsekvenser for eksisterende bysentre, at det på nasjonalt nivå er innført nasjonale retningslinjer i form av rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser for å hindre det som ses som en uønsket utvikling. Bakgrunnen er først og fremst de negative konsekvenser i form av økt biltrafikk og medfølgende utslipp av klimagasser. Man har i stedet ønsket å konsentrere detaljhandelen til eksisterende sentre og kollektivknutepunkter, av hensyn til de kunder som ikke har tilgang til privatbil, og for å styrke sentrumsmiljøet.

Bransjegliding

Utfordringer knyttet til bransjegliding er omtalt i utredningen "Tilbake til start? Erfaringer fra kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpesentereiere". Det pekes på at de tradisjonelle kjøpesentrene etter hvert har fått mange konkurrenter som på mange måter har de samme virkningene som man ønsket å unngå gjennom kjøpesenterstoppen, og at dette skyldes bransjeglidinger innenfor handelsbransjen og storhandelskonsepter utenfor sentrum. Ulike typer varehus tilbyr etter hvert et bredere varespekter, slik at mer av detaljvarehandelen flyttes fra sentrumsområdene og ut i eksternt beliggende varehus som forhandler plasskrevende varer. Varehusene/storhandelskonseptene omfatter større butikkjeder som fører et stort antall varegrupper, og kjeder som Plantasjen, Smart Club, Biltema, ICA og COOP nevnes som de som her brøyter vei. I samtalene med fylkene ble det gitt uttrykk for at det er ønskelig med mer oppmerksomhet og bedre styringsmuligheter i forhold til slike etableringer i varehandelen, og ikke bare tradisjonelle kjøpesentre.

2.4.2 **Trender som kan få betydning for fremtidens handel**

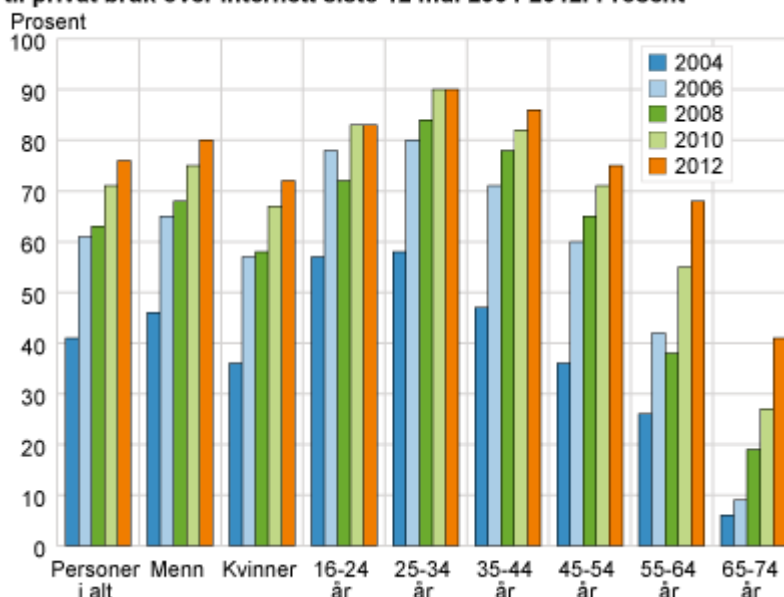
Netthandel

De senere årene har vi sett en økning i detaljhandel over nett. Noen tall fra USA kan illustrere denne trenden. En fjerdedel av de amerikanske forbrukere i alderen 24 til 35 år foretar ifølge The Economist en fjerdedel av innkjøpene online⁴. Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at 73% av den norske befolkningen kjøpte varer eller tjenester over nettet siste 12 måneder (tall fra Q2 2011). Dette er en økning på to prosent fra 2010, og tallet har økt hvert år siden 2004. Syv av ti netthandlere kjøpte reiser, innkvartering og billetter til arrangementer – noe som gjør disse til de mest omsatte produktene på nettet.

Etterspørselen vokser i takt med at nye teknologivante generasjoner kommer til. Trolig vil det ytterligere forsterke denne utviklingstrenden. Det er vanskelig å se hvor dette vil ende, men alt taler for at den utviklingen vi ser i dag vil fortsette og kanskje forsterkes. Skillelinjene mellom online og offline-verdenen er på mange områder i ferd med å smeltes sammen.

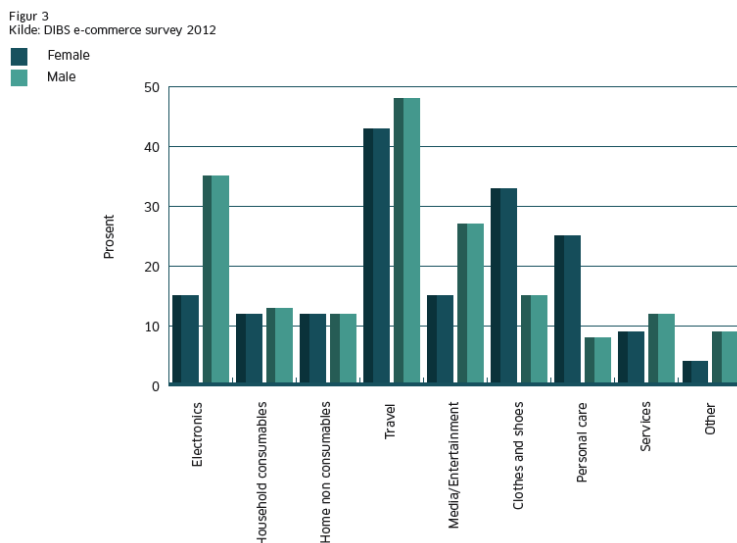
Med bakgrunn i dette fremtidsbildet er det grunn til å stille spørsmål til hvordan detaljhandelen vil se ut i fremtiden. Hvilken rolle vil fysiske forretninger få i fremtiden? Hvilke forretningskonsepter vil overleve? Én ting er sikkert, detaljhandelen vil se annerledes ut om ti år. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvilken betydning dette vil få for behovet for forretningsarealer, og hvilke strukturelle endringer vi vil få innen detaljhandelen.

Andel av befolkningen som har kjøpt eller bestilt varer eller tjenester til privat bruk over Internett siste 12 md. 2004-2012. Prosent



Figur 6 Andel av befolkningen som har kjøpt eller bestilt varer eller tjenester til privat bruk over internett siste 12 mnd. 2004 - 2012. Prosent. Kilde: SSB

⁴ <http://www.economist.com/node/21548236>



Figur 7: Områder hvor norske forbrukere forventer å øke sitt kjøp via pc de neste 12 måneder.

Kilde: Netthandelen 2012, VIRKE hovedorganisasjonen

Mulige konsekvenser av netthandel

- De fysiske butikkene blir mindre avhengig av å være der kunden er og færre butikker vil kunne betjene flere. Kunder i mindre byer og tettsteder vil ha tilgang på flere varer og tjenester via nettet
- Selve arealet, i form av den fysiske butikken, kan bli betydelig mindre uten at det nødvendigvis får betydning for butikkens varesortiment. Motsatt vil behovet for lagerarealer kunne øke.
- Behovet for tradisjonelt forretningsareal kan bli redusert, selv i regioner med befolkningsvekst. Regioner/kommuner med lav befolkningsvekst vil kunne oppleve dramatiske konsekvenser.

3

Konsekvensanalyse

3.1 INNLEDNING

Kapittelet inneholder en drøfting av konsekvenser knyttet til en mulig endring av rammevilkår for lokalisering av handel på Bardufoss. Drøftingen tar utgangspunkt i et scenario hvor man åpner opp for handelsetableringer på Andslimoen utover det som det allerede er rom for i gjeldende planer (se 1.2).

Kapittelet inneholder drøfting av følgende temaer knyttet til fordeler/ulempes ved dette scenariet:

- Vil det ha betydning for antall arbeidsplasser / inntekter i kommunen?
- Hvilken betydning kan det få for øvrige mål nedfelt i kommuneplanen?
- Hvilken betydning kan det få for senterstrukturen og konkurranseevnen lokalt (fokus på forholdet mellom Andslimoen, Andselv, Heggelia og Olsborg)?
- Hvilken betydning kan det få for senterstrukturen og konkurranseevnen regionalt?

Del 1 - konsekvensanalyse er en generell drøfting og baseres på tilgjengelig forskning og erfaringstall, samt viten fra tidligere analyser som Norconsult har gjennomført. For hvert tema/avsnitt vil det oppstilles sentrale problemstillinger som deretter drøftes med denne kunnskapen som underlag.

Vi vet ikke med sikkerhet hva fremtiden vil bringe, og analysen vil derfor ikke gi et entydig svar. Basert på erfaring med lignende problemstillinger andre steder mener vi analysen gir et grunnlag for å belyse og nyansere problemstillingen.

3.2 **BETYDNING FOR SENTERSTRUKTUR OG KONKURRANSEEVNE LOKALT**

Dagens sentrumsstruktur består av flere områder med til dels overlappende funksjoner og roller. Heggelia fungerer som lokalsenter med særlig tilknytning til Forsvaret. Andslimoen er fortrinnsvis et nærings- og industriområde med handelsvirksomheter som fører plasskrevende varer, men har også innslag av annen handel og servicefunksjoner. Andselv er sentrum, og har det største tilbudet innen handel. I tillegg har Olsborg/Moen noe handel, i tillegg kommunehuset som er en viktig arbeidsplass. Det finnes også noe handel i bygdesentrene.

I dette tilfellet er det særlig innvirkning hovedsenterstrukturen som er aktuell å drøfte, og da spesielt forholdet mellom Andslimoen og Andselv.

Når vi skal vurdere hvilken betydning det å åpne opp for varegrupper utover «plasskrevende varer» på Andslimoen vil ha for senterstrukturen og konkurransesituasjonen lokalt, har vi valgt å ta utgangspunkt i kjennskap til dagens situasjon i Målselv, lignende situasjoner andre steder, samt kunnskap knyttet til forbruksvaner og utvikling innenfor handelsbransjen. Vi har ikke gjort en detaljert undersøkelse om den lokale situasjonen (dette vil ev. kunne gjøres som i del 2 av handelsanalysen), og baserer oss på den kunnskapen vi har tilgjengelig og kunnskap vi har tilegnet oss gjennom dialogprosessen og områdestudier i forprosjektet.

Konsekvensene av et slikt grep vil variere ut fra flere parametere:

- **Dekningsgrad og vekstprognoser**
Hvis det er et udekket potensial for handel i kommunen eller stor vekst som krever mange nye etableringer vil nye etableringer på Andslimoen påvirke øvrige sentre mindre. Motsatt vil lav vekst og et marked som allerede er «mettet» gjøre at eksisterende sentre påvirkes mer.
- **Hvor stort innslag virksomhetene/konseptene har av vareutvalg som konkurrerer direkte med sentrumshandelen**
Desto flere varer som er i konkurranse med butikker i sentrum, jo større negative konsekvenser vil dette kunne få for sentrumshandelen.
- **Konkurransedyktigheten hos eksisterende butikker i sentrum**
Vil det være sannsynlig at sentrum på Andselv opprettholder sin posisjon i markedet uavhengig av eventuelle nye konkurrenter?
- **Den nye etableringens «markedsgrep»**
Hvor attraktivt er det nye tilbudet sett i sammenheng med eksisterende tilbud? Tilbudets størrelse har her en vesentlig betydning.

Hvis det er et udekket potensial for handel i kommunen eller stor vekst som krever mange nye etableringer, vil nye etableringer på Andslimoen påvirke øvrige sentre mindre. Motsatt vil lav vekst og et marked som allerede er «mettet» gjøre at eksisterende sentre påvirkes mer.

Dekningsgrad er forholdet mellom faktisk detaljhandelsomsetning og omsetningspotensialet fra forbrukere og næringsliv. Dekningsgrad på 100 vil si at omsetningen tilsvarer potensialet i kommunen. I fylkesdelplan for kjøpesenter i Troms kan vi se at dekningsgraden for Målselv var 102 % i 1997.

kommune	detaljhandelens dekningsgrad (1997) (eks motorkjøtt/drivstoff)
Lenvik	139
Harstad	126
Tromsø	121
Nordreisa	115
Målselv	102
Bardu	99
Salangen	93
Skjervøy	87

Figur 8: Dekningsgrader - fra fylkesdelplan for kjøpesenter i Troms

Kommune	Omsetning per innbygger 2012	Folketall kommune	Folketall største tettsted
Lenvik	100.253 kr	11456	Finnsnes/4253
Harstad	88.969 kr	24309	Harstad/19983
Tromsø	85.277 kr	70818	Tromsø//57015
Narvik (Nordland)	78.417 kr	18380	Narvik/14035
Målselv	69.190 kr	6651	Heggelia/931 Andselv/866 Andslimoen/552
Salangen	68.402 kr	2221	Sjøvegan/723
Bardu	62.681 kr	3957	Setermoen/2357
Lavangen	34.948 kr	1007	Tennevoll/269
Berg	31.929 kr	916	Senjahopen/293
Torsken	30.789 kr	884	Gryllefjord/384
Sørreisa	27.668 kr	3412	Sørreisa/1479

Tabell 1 Omsetning per innbygger i detaljhandel i 2012 - utvalgte kommuner i regionen. Tallene inkluderer ikke omsetning innenfor bransjen bil/caravan. kilde: SSB

Omsetningsstatistikk fra SSB viser at Målselv kommune er i øvre sjikt i regionen med en omsetning på ca. 69 000 kr per innbygger. På landsbasis var omsetningen per innbygger i 2012 på ca. 74 000 kr., og i Troms fylke ca. 72 000 kr. Dette viser at Målselv kommune fortsatt har en høy dekningsgrad sammenlignet med øvrige mindre kommuner i fylket.

Nærheten til Lenvik som er en større kommune, hvor Finnsnes fungerer som handelssenter for flere av de omkringliggende kommunene (Tranøy, Berg, Torsken og Sørreisa), fører antakelig til at en liten andel av omsetningen går ut av kommunen. Samtidig er det viktig å påpeke at Målselv har en relativt stor andel bransjer innenfor bil og caravan som trekker folk fra et relativt stort omland. Omsetning fra disse bransjene inngår ikke i omsetningstallene det refereres til ovenfor.

Befolkningsframskrivinger for Målselv kommune (SSB) viser en økning i folketallet på 1025 personer (15%) frem mot 2040. Vi vet at gjennomsnittlig omsetning per m² handelsareal i Norge ligger på ca. 35 000m². Ut fra dette vil man med dagens forbruk behøve ca. 2 000 m² nye handelsarealer fram mot 2040. Økning eller nedgang i forbruket og netthandel vil kunne påvirke dette.

Ut fra tallene ovenfor tolker vi at det ikke er et stort udekket potensial for handel i kommunen, og at det heller ikke vil komme store endringer i dette som følge av befolkningsvekst. Det er derfor stor sjanse for at etableringer på Andslimoen eller andre steder i kommunen vil komme i konkurranse med eksisterende virksomheter. Sett i lys av at det nylig er etablert to store dagligvareforretninger på Andselv og Heggelia vil spesielt nye etableringer innenfor dagligvarebransjen kunne få negativ betydning for eksisterende butikker – gitt at den nye etableringen oppfattes som mer attraktiv enn de eksisterende.

Konsekvensene av nye etableringer vil erfaringsmessig bli størst for nærliggende sentre som vil få en stor konkurrent innenfor sitt "lokale" marked. Dette vil variere noe avhengig av hvilken bransje det er snakk om. Vi er f.eks. villig til å reise langt for å kjøpe den rette sofaen, men helst vil ha kort vei til dagligvarebutikken.

Det som i mange tilfeller har størst konkurransemessig betydning for de mindre sentrene er en eventuell etablering av lokalt eller regionalt handelssenter med bedre biltilgjengelighet enn hva sentrumshandelen kan tilby. Et handelssenter med beliggenhet til hovedveinettet og gratis parkering, innebærer at sentrumsforretninger på generell basis møter økt konkurranse fra områder med andre fortrinn og rammevilkår. På Bardufoss er dette av mindre betydning da Andselv kan tilby relativt gode parkeringsmuligheter og god tilgjengelighet fra hovedvegnettet, men det antas at Andslimoen allikevel har et viss konkurransemessig fortrinn knyttet til beliggenheten ved E6.

Det viktigste aspektet knyttet til senterstruktur og konkurranseevne har å gjøre med hvilken type etableringer man vil tillate på Andslimoen. Bakgrunnen for dagens regulering av handelsvirksomhet er at man har ønsket at den typiske sentrumshandelen i hovedsak skal lokaliseres til Andselv. En endring av dette vil gjøre det mulig for flere aktører som forhandler varegrupper som ikke defineres som plasskrevende å etablere seg på Andslimoen.

Dersom det etableres et tyngdepunkt for handel på Andslimoen med variert utvalg som er i direkte konkurranse med eksisterende bedrifter på Andselv, er det stor sannsynlighet for at konkurranseevnen til deler av dagens aktører i sentrum vil svekkes. Dette kommer i stor grad an på det nye tilbudets størrelse og omfang, men er også avhengig av eksisterende aktørers evne til å møte konkurransen.

3.3 BETYDNING FOR SENTERSTRUKTUR OG KONKURRANSEEVNE REGIONALT

Når vi skal vurdere hvilken betydning å det vil ha å fjerne begrensninger for handel på Andslimoen vil ha for konkurransesituasjonen regionalt, har vi valgt å ta utgangspunkt i kjennskap til dagens situasjon i Målselv og omkringliggende kommuner, lignende situasjoner andre steder, samt kunnskap knyttet til forbruksvaner og utvikling innenfor handelsbransjen.

Vi har hatt ikke hatt mulighet til å gjøre en detaljert undersøkelse om den regionale konkurransesituasjonen, og baserer oss på den kunnskapen vi har tilgjengelig og kunnskap vi har tilegnet oss gjennom dialogprosessen og områdestudier i forprosjektet.

Konsekvensene av et slikt grep vil variere ut fra flere parametere:

- Hvordan er forbruk/omsetning innen detaljhandel fordelt i regionen?
- Hvordan ser befolknings- og senterstrukturen for handel ut i et regionalt perspektiv?
- Hva er Bardufoss sin posisjon i dette regionale perspektivet?

Samtlige kommuner med høyere omsetning per innbygger enn Målselv er større i folketall, og har større tettsteder enn Bardufoss. At Lenvik (Finnsnes) topper listen har sammenheng med at Finnsnes fungerer som en viktig handelssted for alle tre kommuner på Senja, i tillegg til at kommunen grenser til Sørreisa som har et begrenset handelstilbud. Finnsnes, Harstad, Narvik og Tromsø er større sentra og har et betydelig større tilbud innen detaljhandel enn hva Bardufoss har per i dag. Disse sentrene er så store at de tiltrekker handlende fra et relativt stort omland. I tillegg kommer Oslo, som med kort avstand via fly også utgjør en del av det regionale markedet innen handel.

Å skulle tilby samme variasjon og omfang av varer som de store bysentrene vil kreve en omfattende utbygging og satsing på handel på Bardufoss. Tar man befolkningsmønsteret i regionen i betraktning er dette et lite sannsynlig scenario. Et gjennomgående utviklingstrekk innen varehandelen er at de store sentrene styrkes på bekostning av de mindre sentrene. Dette henger blant annet sammen med strukturendringer innenfor handelen hvor mange nye virksomheter forutsetter et stort regionalt markedsgrunnlag innen kort avstand. Det henger også sammen med at reisemotstanden hos husholdningen har blitt lavere ettersom flere og flere disponerer bil.

Det er imidlertid forskjell på hvor langt husholdningene er villige til å reise, avhengig av hva som skal handles. En er villig til å reise ganske langt for å handle plasskrevende og dyre varer – for eksempel bil eller møbler. Mindre/rimeligere varer som en handler hyppigere – for eksempel dagligvarer – ønsker en å handle nært hjemstedet eller arbeidsstedet. Husholdningene har større reisemotstand knyttet til dagligvarer enn til plasskrevende og dyre varer som møbler etc. En kartlegging av senterstruktur og reisevaner i Rogaland⁵ viser at ca. 85 % av innkjøpsreisene knyttet til dagligvarer er kortere enn 5 km, og at kun ca. 10 % av de øvrige innkjøpsreisene er lengre enn 10 km. I Nord-Norge er man vant til lengre avstander enn man er andre mer tettbygde steder i landet og disse tallene vil derfor se noe annerledes ut for Troms.

⁵ Kartlegging av senterstruktur i Rogaland, Asplan viak, 2008. Kartleggingen er avgrenset til å omfatte innkjøpsreiser mellom 0-20 km.

At Bardufoss sannsynligvis ikke vil kunne konkurrere med større byer i regionen som handelstyngepunkt, betyr ikke at man ikke kan trekke kunder til Bardufoss fra et regionalt omland. Lian's caravan er et godt eksempel på en nisjevirkosomhet som har lyktes å skape et regionalt marked på Bardufoss. Dette henger sammen med at Lians forhandler dyre varer som man er villig til å reise langt for å kjøpe. God beliggenhet langs E6, stort arealpotensial og tilknytning til lufthavn kan gi Målselv fortrinn.

Et eventuelt vekstpotensial innenfor handel på Bardufoss er antakelig størst innen den type bransjer som allerede er tillat på Andslimoen (bil/caravan m.fl). Å fjerne begrensningen for handelsetableringer på Andslimoen vil antakeligvis ha liten eller ingen betydning i regional sammenheng. Dagens fylkesplan for kjøpesenter legger en begrensning for varegrupper som møbler, tepper, hvitevarer på Andslimoen. Hvis Andslimoen oppleves som mer attraktiv enn Andselv for handelsvirksomheter som forhandler disse varegruppene, kan en fjerning av begrensningene eller et unntak for disse varegruppene styrke den regionale konkurranseevnen noe.

3.4 BETYDNING FOR ANTALL ARBEIDSPLASSE OG INNTEKTER I KOMMUNEN

Et sentralt spørsmål for kommunen er knyttet til om etablering av handelsvirksomheter på Andslimoen - utover det gjeldende planer og bestemmelser tillater – vil føre til økt verdiskaping i kommunen. Vi har avgrenset problemstillingen om verdiskaping til en drøfting av betydningen for inntekter i kommunen, med fokus på inntekter gjennom personskatt ved tilførsel av nye arbeidsplasser.

For å vurdere om etablering av nye handelsvirksomheter på Andslimoen vil bidra til å øke kommunens inntekter, må det først kartlegges hvilke type inntekter det er snakk om. Deretter må det vurderes om disse inntektene vil utløses på Bardufoss ved å fjerne dagens begrensning for handelsvirksomhet på Andslimoen.

Kommunen vil kunne få inntekter i form av

- Å selge egen eiendom
- Personskatt ved tilførsel av arbeidsplasser
- Næringskatt fra nye virksomheter

Tilsvarende inntekter vil også kunne komme som økt aktivitet i andre bransjer, dersom etableringen fører til dette.

3.4.1 Betydning for antall arbeidsplasser

For at nye handelsvirksomheter skal bidra til flere arbeidsplasser i kommunen er det flere forutsetninger som må vurderes;

- Nye virksomheter må ikke utkonkurrere eksisterende virksomheter i samme bransje, slik at arbeidsplasser forsvinner andre steder i kommunen.
- Nye arbeidsplasser må også føre til flere bosatte i kommunen. Målselv kommune inngår i et større regionalt arbeidsmarked hvor arbeidsplass og bostad kan være i forskjellige kommuner..

Som vist i Kap. 3.2 er potensialet for økt handel i kommunen som følge av vekst begrenset. Å åpne opp for flere etableringer som konkurrerer med sentrumshandelen på Andselv vil antakelig i hovedsak bidra til å flytte handelsvirksomhet innenfor kommunens grenser.

Andslimoen har store arealer som kan oppfattes som mer attraktive for de store forretningskonseptene enn Andselv har. Hvis det etableres ny virksomhet på Andslimoen som gjør at en større del av sentrumshandelen flyttes til kjøpesentre eller inn i såkalte «storhandelskonsepter» vil dette kunne føre til færre arbeidsplasser i kommunen. Odd Midtskog⁶ har konkludert med at typiske kjøpesenterbutikker har en høyere omsetning enn typiske sentrumsbutikker. I sitt foredrag fra tettstadskonferansen på Voss sier han følgende: «Typiske kjøpesenter omsetter for 5 mill. pr årsverk. På grunn av annet og større utvalg og større behov for betjening omsetter typiske sentrumsbutikker for 2 mill. pr årsverk. Når vi da flytter 100 mill. i omsetning fra sentrum til kjøpesenter, kan det medføre at det blir 30 færre arbeidsplasser i handelsnæringen i den aktuelle kommunen».

Som referanse vil et «storhandelskonsept» på 2 500 m² forventes å ha en omsetning i størrelsesorden 50 - 100 millioner avhengig av bransje og type. Vi må nok akseptere at kjedebutikkene og de store handelskonseptene er kommet for å bli, men et viktig poeng her er at å legge til rette for de nye konseptene ikke nødvendigvis bidrar til å øke antall arbeidsplasser i kommunen.

Hvis en fjerning av dagens begrensning for handel på Andslimoen skal gi flere arbeidsplasser til kommunen må ny virksomhet være innenfor en bransje hvor det er et udekket behov i kommunen, eller i en bransje som har regional tiltrekningskraft som gjør at store deler av kundegrnlaget hentes utenfor kommunen. Som vi har antydnet i kap. 3.3. er mulighetene for økt omsetning og flere arbeidsplasser innenfor sentrumshandelen i Bardufoss antakelig begrenset uavhengig av om det åpnes opp for mer av denne type handel på Andslimoen eller ikke. Det er muligvis et potensial innenfor bransjene møbler, tepper, hvitevarer, men omfanget og realismen i dette har vi ikke hatt anledning til å gå i dybden i.

⁶ Odd Midtskog driver rådgivningsvirksomhet innenfor samarbeid om handel og sentrumsutvikling. Midtskog har erfaring som sentrumsleder i Trondheim i 15 år, er initiativtaker til dannelsen av Norsk Sentrumsforum og har vært bistått ved dannelsen av mange sentrumsorganisasjoner i Norge.

Om arbeid/bosted:

Vekst i arbeidsplasser betyr ikke nødvendigvis økt skatteinngang i kommunen. Det kan også bety økt skatteinngang i nabokommunen, dersom en arbeidstaker er bosatt eller velger å bosette seg i en annen kommune enn der arbeidsplassen er. Bardufoss vil møte konkurranse på bostedsmarkedet med eksempelvis Finnsnes. Knut Vareide i Telemarksforskning har pekt på at pendlingsmuligheter til andre kommuner og dermed tilgang til et større arbeidsmarked er en viktig faktor knyttet til et steds attraktivitet sett i sammenheng med flyttemønsteret i Norge.

3.4.2 Øvrige inntekter

For å tjene penger på eiendomssalg forutsettes det at kommunen eier eiendom i de aktuelle områdene. Målselv kommune har i dag festekontrakter på eiendom på Andslimoen. Ved salg av viderefeste vil dette kunne gi kommunen inntekter. Inntektsmuligheten gjennom salg er aktuell uavhengig av hvilke typer virksomheter som etablerer seg, det vil si den er ikke direkte avhengig av at man etablerer handelsvirksomheter innenfor de bransjene som i dag ikke har vekstpotensial på Andslimoen. Verdien av eiendommer som er regulert til handel (uten begrensninger) kan imidlertid være høyere enn verdien av eiendommer regulert til plasskrevende handel/industri gitt at lokaliseringen av eiendommen er attraktiv for handelsnæringen. På Andslimoen vil dette blant annet avhenge av nærhet (synlighet) mot E6. Kommunen kan få ytterligere kunnskap om dette gjennom å gjennomføre en takst som også vurderer verdi ved en eventuell omregulering.

Inntektsgivende ringvirkninger vil kunne oppstå bruk av lokale entreprenører og produsenter knyttet til byggeaktivitet, eller at den nye virksomheten betaler for nødvendig infrastruktur som kommer kommunen til gode. Generelt kan man si at økt skatteinngang og andre inntektsgivende ringvirkninger ikke bare gjelder for handelsvirksomheter, men for hvilken som helst etablering i området.

Dersom kommunen skal tjene penger på økt skatteinngang basert på nye næringsvirksomheter forutsetter det at virksomheten skatter til kommunen. Dette forutsetter normalt lokale eiere, og at virksomheten ikke erstatter en virksomhet som allerede finnes i kommunen.

Andre og indirekte økonomiske faktorer er gjerne knyttet til hvorvidt omsetning i virksomheten gir avkasting lokalt, eller om den fører til kapitallekkasje. Odd Midtskog har analysert utviklingen i sentrumsmiljøet i en rekke byer. Et av hans hovedargumenter mot de store kjedeeide kjøpesentrene og handelskonseptene er at de forsterker kapitallekkasjen, ved at overskuddet føres ut av regionen og til de store kjedene. Dermed blir det lite penger igjen til lokale investeringer. Høy omsetning innen den tradisjonelle sentrumshandelen gir på sin side høyere overskudd til huseiere og forretninger som er lokalt forankret. Dette vil både gi større evne og muligheter til oppgradering og vedlikehold innen sentrums bygningsmasse og gater, og gi et bedre grunnlag for nye lokale investeringer. Skjer det meste av handelen innenfor de store kjedeeide kjøpesentrene, føres det meste av kapitalen derimot ut av regionen. Kjedene som står bak flertallet av de store kjøpesentrene har lenge tjent meget gode penger, som ofte kanaliseres andre veier enn inn i lokalsamfunnene.

3.5 BETYDNING FOR ØVRIGE MÅL I KOMMUNEN

I hvilken grad vil etablering av nye handelsvirksomheter på Andslimoen bidra til å nå overordnede utviklingsmål i kommunen? Kommunens mål er nedfelt i kommunedelplanens overordna tekstdel:

"Med basis i ressursgrunnet og ei aktiv befolkning skal Målselv utvikles videre

- Ved å være en attraktiv kommune for etablerte og nye bedrifter
- Ved å ha gode møteplasser med fokus på aktivitet, engasjement, omsorg og læring"

Disse to målene underbygges av henholdsvis utviklingsplan næring og utviklingsplan trivsel. Disse består av en rekke og konkrete delmål. En vurdering opp mot alle disse delmålene vil bli for omfattende innenfor rammene av denne utredningen.

Med hensyn til de overordnede målene kan man generelt si at

- Å åpne opp dagens begrensninger for handelsvirksomhet på Andslimoen vil kunne oppleves som attraktivt for nye virksomheter, samt eksisterende virksomheter på Andslimoen som ønsker å utvide.
- Å åpne opp dagens begrensninger for handelsvirksomheter på Andslimoen vil kunne oppleves som negativt av deler av de etablerte bedriftene innen handel- og service i kommunen. Dette gjelder fortrinnsvis de som er etablert på Andselv.
- Å åpne opp for etablering av nye handelsvirksomheter på Andslimoen vil kunne ha negative konsekvenser for sentrumsutviklingen på Andselv, og dermed for utviklingen av gode møteplasser.

Den viktigste årsaken til at vi besøker sentrum er varehandelen. Det er en klar sammenheng mellom handel i sentrum og sentrumsmiljø i det mer handel gir flere mennesker i gatene, som igjen styrker sentrums rolle som møteplass og sosial arena. Samtidig er mye av sentrumsmiljøet basert på annet enn handel. Det er sentrums totale tilbud og kvaliteter som gjør sentrum til den unike sosiale møteplassen.

Andre faktorer som bør ses i sammenheng med kommunens mål:

Tyngdepunktet av befolkningen bor i nærheten av Andselv og Heggelia. Dette bør vektlegges når det skal vurderes en endring som kan flytte tyngdepunktet for handel i området.

Befolkningsframskrivninger er relativt lave noe som tilsier at tyngdepunktet av befolkningen også i fremtiden vil bo der de bor i dag. Basert på kjennskap til framtidig boligutvikling vil dette tyngdepunktet forsterkes.

Forsvaret er en sentral aktør på Bardufoss som har stor betydning for kommunen gjennom tilførsel av arbeidsplasser og bosatte – både midlertidig og permanent. Som prinsipielt standpunkt ønsker forsvaret et sentrum med handels- og servicetilbud i umiddelbar nærhet. Særlig viktig poeng er at vernepliktige som til en hver tid utgjør en stor gruppe, sjelden disponerer bil.

3.6 OPPSUMMERING

Betydning for senterstruktur og konkurranseevne lokalt:

- Å fjerne dagens begrensning for handelsvirksomhet på Andslimoen vil antakelig bidra til å utkonkurrere deler av den eksisterende handelen i øvrige sentra. Dette vil ha størst konsekvenser for nærliggende sentra, som vil få økt konkurranse innenfor sitt "lokale" marked.
- Dersom Andslimoen styrker sin posisjon som handelssted og får et mer variert utvalg som er i direkte konkurranse med eksisterende bedrifter på Andselv, er det stor sannsynlighet for at konkurranseevnen til deler av dagens aktører i Andselv vil svekkes.

Betydning for konkurranseevnen regionalt:

- Tatt i betraktning tilbud i øvrige sentra og bosettingsmønster i regionen, er det begrensede muligheter for at Bardufoss vil kunne øke omsetningen innenfor den typen handelsvirksomhet som det er lagt begrensninger for på Andslimoen. Å fjerne denne begrensningen vil derfor antakelig ha liten eller ingen betydning for den regionale konkurranseevnen.
- Det er større mulighet for å styrke Bardufoss som regionalt handelssted ved å satse videre på handelsvirksomhet innenfor de bransjene som allerede er tillatt på Andslimoen.
- Mulighetene for å satse på nisjer er tilstede på Bardufoss

Betydning for arbeidsplasser og inntekter i kommunen:

- Nye arbeidsplasser må sees i sammenheng med arbeidsmarkedet som helhet. Konsekvensen ved å fjerne dagens begrensninger på Andslimoen kan vel så gjerne føre til nedgang som en økning i antall arbeidsplasser og skatteinntekter i kommunen.
- Det er en mulighet for at kommunen vil kunne selge festekontrakter på Andslimoen til en høyere pris hvis dagens begrensning for handelsvirksomhet på Andslimoen fjernes.
- Økt næringskatt er knyttet til om kommunen klarer å skape økt lønnsomhet for eksisterende eller nye lokale virksomheter, ikke av at kommunen tiltrekker kjedeeide virksomheter hvor store deler av overskuddet og skatteinntektene går ut av kommunen.

Betydning for øvrige mål i kommunen:

- Å fjerne dagens begrensning for handelsvirksomhet på Andslimoen vil kunne oppleves som attraktivt for nye bedrifter innen handel, noe som er et overordna mål i kommunen. Det vil derimot kunne oppleves som negativt av deler av de etablerte bedriftene. Dette går i mot overordna mål.
- Å fjerne dagens begrensning for handelsvirksomhet på Andslimoen vil kunne ha negative konsekvenser for sentrumsutviklingen på Andselv, og dermed for utviklingen av gode møteplasser. Dette går i mot overordna mål i kommunen.

4 Drøfting av utviklingsmål definert i dialogprosess

4.1 INNLEDNING

Kapittelet inneholder en drøfting av konsekvenser ved eventuell endring av rammevilkår for handel på Bardufoss, med utgangspunkt i utviklingsmål som er definert og forankret i dialogprosessen (se delrapport 1). Innledningsvis presenteres rammene for denne drøftingen.

4.2 RAMMER FOR DRØFTING

Gjennom dialogprosessen i dette forprosjektet ble det definert overordnede mål for utvikling av de utpekte fokusområdene Andselv og Andslimoen. Utdypende presentasjon av denne prosessen kan leses i delrapport 1.

På bakgrunn av denne prosessen ble det konkludert med at det er enighet om det aller meste angående overordnede rammevilkår for utvikling av de aktuelle områdene. Følgende mål er pekt ut for hvert av fokusområdene i forprosjektet:

- Andselv: videreutvikles med sentrumsformål. Med sentrum menes da kulturell- og sosial møteplass med tydelig identitet og fokus på bymiljøkvaliteter, handel, service og opplevelse.
- Andslimoen: omforent plan skal styrke og motiverer til næringsutvikling på Andslimoen, ved utbygging og utvikling av regionalt nærings- og handelsområde.

Spissing av disse konseptene ble gjort gjennom områdestudier, som presenteres i delrapport 2. Disse fokuserer på forutsetninger og muligheter for utvikling basert på de overordnede målene.

Som tidligere beskrevet er det uenighet om hvilke rammevilkår for lokalisering av handel som skal ligge til grunn for videre utvikling mot disse målene. Videre i dette kapittelet drøftes i hvilken grad det å fjerne begrensningene for salg av enkelte varegrupper på Andslimoen vil påvirke mulighetene til å nå de definerte målene. Drøftingen tar utgangspunkt i hvert av målene. I tillegg drøftes formelle konsekvenser av en eventuell reguleringsendring. Drøftingen vil altså ta utgangspunkt i:

- Målsettinger utpekt for utvikling av Andselv
- Målsettinger utpekt for utvikling av Andslimoen
- Konsekvenser ved omregulering knyttet til prosess

4.3 DRØFTING AV UTVIKLINGSMÅL

4.3.1 Sentrumsutvikling Andselv

Det er kommet tydelig frem gjennom dialogprosessen i forprosjektet at man ønsker å videreføre sentrumsfunksjonen og satsingen på sentrumsutvikling på Andselv - om enn i en ny form. Dette er det bred enighet om. Som påpekt i delrapport 1 er forutsetningene for å realisere mål knyttet til sentrum vanskelige. Med utgangspunkt i et rent sentrumsperspektiv, vurderes det på generelt og erfaringsmessig grunnlag at mål om en sentrumsutvikling på Andselv blir ytterligere vanskelig å nå hvis tyngdepunktet for sentrumshandel (utvalgsvarer) beveger seg mot Andslimoen. Se også drøfting i kapittel 3. Konsekvensene er ikke utredet konkret, men konkurransen vil trolig skape utfordringer for forretningsdrift på Andselv. Dette vil igjen ha konsekvenser for aktørenes (økonomiske) evne og vilje til å bidra til å skape et attraktivt sentrum. Sterke handels- og eiendomsaktører er normalt en helt sentral forutsetning for en livskraftig sentrumsutvikling. Dette gjelder både knyttet til tilbud og aktivitet, men også finansiering av tiltak og nye prosjekter som bidrar til å gjøre sentrum attraktivt.

Et viktig suksesskriterium for bærekraftig sentrumsutvikling er at man tiltrekker de gode og attraktive leietagerne. Dersom det skapes rammevilkår som gjør det mer attraktivt å etablere seg et annet sted enn i sentrum, taper sentrum sannsynligvis denne kampen og dermed samtidig også kampen om kundene.

Ut i fra et rent sentrumsutviklingsperspektiv vurderes det dermed at en åpning for nye handelsvirksomheter på Andslimoen sannsynligvis vil påvirke mulighetene for sentrumsutvikling på Andselv i negativ retning.

4.3.2 Næringsutvikling Andslimoen

Det er gjennom dialogprosessen blitt pekt på store muligheter for næringsutvikling på Andslimoen, og det er felles enighet om at en styrking av næringsutvikling i området er et mål. Dette skal nås ved tilrettelegging for utbygging og utvikling av et regionalt nærings- og handelsområde. Dagens handelsvirksomheter, bortsett fra Målselvsenteret, består av aktører som fortrinnsvis fører varer innenfor kategorien "plasskrevende".

Dagens fylkesdelplan for kjøpesenter setter begrensninger for etablering av nye virksomheter i området, dersom de forhandler varer som ikke defineres som plasskrevende. En fjerning av denne begrensningen vil åpne opp for flere potensielle investeringer og etableringer i området. Flere handelsvirksomheter har allerede signalisert at de ønsker dette, fortrinnsvis dagligvarekjeder.

På generelt grunnlag kan man si at færre begrensninger i gjeldende reguleringsplaner totalt sett vil styrke mulighetene for nye etableringer på Andslimoen. Vurderer man Andslimoen isolert sett, vil dette kunne påvirke mulighetene for næringsutvikling i positiv retning.

Dersom hensikten er å fornye handelstilbudet i kommunen generelt, vurderes det at åpning for etablering av nye handelsvirksomheter på Andslimoen vil kunne påvirke mulighetene for dette i positiv retning.

Samtidig bør det drøftes nærmere i kommunen hva man faktisk ønsker å oppnå med ny næringsutvikling på Andslimoen. Dersom målet er verdiskaping i kommunen (forstått innenfor

rammer drøftet i pkt 3.4) stiller vi spørsmål ved hvorvidt ny detaljhandel i området, utover den som er plasskrevende, bidrar til å nå disse målene, vurdert opp mot andre mulige typer næringsetableringer.

Med bakgrunn i områdestudiene og vurderinger av muligheter for utvikling på Andslimoen, bør det også stilles spørsmål ved i hvor stor grad det er *avgjørende* for utvikling på Andslimoen at dagens begrensninger for handel fjernes. Det er sannsynlig at dette vil kunne føre til flere handelsetableringer i området. Spørsmålet som må stilles er likevel hvorvidt endringer i regulering og bestemmelser for lokalisering av handel er det mest sentrale suksesskriteriet for styrket næringsutvikling i området. Dette vurderes så langt som usikkert, da nye tilrettelagte arealer, samspill og markedsføring (jmr. områdestudie i delrapport 2) vel så gjerne kan være det som utløser investeringer og utvikling.

4.3.3 **Konsekvenser ved omregulering**

Et mulig utfall av forprosjektet kan være at kommunestyret vedtar at deres holdning til handelsvirksomhet i kommunen er at man ønsker å fjerne begrensningene som gjelder for Andslimoen i dag gjennom rikspolitiske retningslinjer og fylkesdelplan for kjøpesenter i Troms. I dette avsnittet vil det drøftes hva dette formelt sett vil kunne ha av konsekvenser.

Fylkeskommunen står for rullering av gjeldende fylkesdelplan for kjøpesenter, og kommunen kan komme med innspill i høringsrundene på kommende plan. Det har vært dialog med både fylkeskommune eller fylkesmann som del av forprosjektet, men begge parter er tilbakeholdne med å si noe om muligheter og utfall av kommende prosess. Vurderinger knyttet til innspill og aktuelle problemstillinger på Bardufoss må tas som del av kommende planprosess. Ut i fra dette kan vi derfor foreløpig ikke si noe sikkert om mulige utfall eller konsekvenser ved eventuell endring av dagens regulering.

Det vi derimot kan si noe om, er hva som eventuelt må endres og hvordan man har behandlet liknende saker andre steder. Denne drøftingen av sannsynlig utfall skal betraktes som et faglig og erfaringsbasert innspill for å kunne vurdere mulige konsekvenser.

For å kunne fjerne begrensningene på Andslimoen har man hovedsakelig tre valg:

- Andslimoen må defineres som avlastningscenter:
Vil sannsynligvis kreve at man kan bevise at det ikke er rom for utvikling i dagens sentrum, eller at det ikke er mulig å utvikle sentrum uten å ødelegge stedets karakter (eks. historisk). Ingen av de to argumentene vil sannsynligvis være gyldige på Bardufoss.
- Andslimoen må tolkes som flere avgrensede handelsområder
Dette vurderes som lite sannsynlig, og samtidig svært lite forutsigbart da det til en hver tid vil stå i et avhengighetsforhold til fylkesmannens tolkning av området.
- Andslimoen må defineres som sentrum:
Vil muligvis kunne endres dersom kommunen og fylkeskommunen blir enige om dette i forbindelse med rulleringen av Fylkesdelplan for kjøpesenter. Antakelig vil dette også kreve en endring av kommuneplanen.

Konklusjon er at Andslimoen sannsynligvis må defineres som sentrum for at rikspolitiske bestemmelser for handel ikke skal begrense handelsutvikling i området.

Forutsatt at konklusjonen er riktig, står man så med to valg.

- Man må utvide avgrensingen av sentrum til også å gjelde Andslimoen
Dette vurderer vi som lite sannsynlig. Med kjennskap til andre fylkesplaner kjenner vi ikke til et sentrumsområde med en slik utstrekning. Det sier seg selv at sentrumsområdet defineres relativt kompakt, jmf hensikten med rikspolitiske retningslinjer for kjøpesentre (pkt. 2.2) og ønske om å unngå byspredning.
- Avgrensningen av sentrum må kun omfatte Andslimoen
Vil muligvis kunne endres dersom kommune og fylkeskommune er enige om å endre dagens sentrumsdefinisjon og avgrensning.

Forutsatt at disse vurderingene er riktige, er det eneste reelle alternativet man står ovenfor å flytte det definerte sentrumsområdet til Andslimoen. Dette vil kunne få omfattende konsekvenser for Andselv. Området havner da utenfor definert sentrumsområde i fylkesplanen og saker kan stoppes etter Rikspolitisk bestemmelse så lenge det ikke er gitt byggetillatelse. En ny reguleringsplan (ved senere rullering) vil være underlagt rikspolitiske bestemmelser for kjøpesentre, og eventuelle nye bestemmelser i ny Fylkesdelplan for kjøpesentre som vi enda ikke kjenner til. Med andre ord vil eksisterende bedrifter og eiendomsbesittere på Andselv bli låst i all overskuelig fremtid dersom man ønsker å videreutvikle stedet som handelsområde.

På bakgrunn av denne drøftingen vurderes det som sannsynlig at en åpning for alle typer varekategorier på Andslimoen samtidig medfører en begrensning på Andselv.

Konklusjonen på dette er at man i diskusjonen om rammevilkår for lokalisering av handel på Bardufoss i større grad bør ta høyde for at man sannsynligvis ikke får i "pose og sekk". Man bør dermed legge dette til grunn for diskusjonen.

Dersom man velger å flytte sentrum for handel til Andslimoen med de konsekvensene det kan få for handelsetableringer på Andselv, bør det stilles spørsmål ved hvorvidt man da også flytter sentrum i kommunen (jmf drøfting om forholdet mellom handel og sentrum).

Det må nok en gang minnes om at disse tolkningene og beslutningene er det fylkeskommune og fylkesmann som vil stå for, med kommunen som høringsinstans. Drøftingen er gjort på generelt og erfaringsbasert grunnlag, og det er knyttet usikkerhet til konklusjonene.

5 Oppsummering og anbefaling

5.1 OPPSUMMERING

Med utgangspunkt i denne drøftingen følger en punktvis oppsummering av sentrale punkter:

- Bakgrunn for denne drøftingen er uenighet om fremtidige rammevilkår for handel på Bardufoss.
- Gjeldende Fylkesdelplan for kjøpesenter legger begrensninger for hva slags type handel som kan etableres på Andslimoen, og i hvilket omfang.
- Hensikten med å regulere lokalisering av handelsvirksomheter er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg.
- Å fjerne dagens begrensning for handelsvirksomheter som ikke er «plasskrevende» på Andslimoen vil ha størst konsekvenser for nærliggende sentra, som vil få en stor konkurrent innenfor sitt "lokale" marked.
- Dersom det etableres et tyngdepunkt for handel på Andslimoen med variert utvalg som er i direkte konkurranse med eksisterende bedrifter på Andselv, er det stor sannsynlighet for at konkurranseevnen til deler av dagens aktører i sentrum vil svekkes.
- Tatt i betraktning dagens tilbud i regionen og dagens befolkningsmønster, er det lite sannsynlig at Bardufoss vil kunne konkurrere om å ha et handelstyngdepunkt i regionen på lik linje med de største stedene. Mulighetene for å satse på nisjer er derimot tilstede på Bardufoss.
- Tyngdepunktet for befolkningsutviklingen ligger i området Andselv-Heggelia, og Forsvaret foretrekker nærhet til handels- og servicesentrum.
- Andselv er i dialogprosessen utpekt som sentrum. Ut i fra et rent sentrumsutviklingsperspektiv vurderes det at en åpning for nye handelsvirksomheter på Andslimoen sannsynligvis vil påvirke mulighetene for sentrumsutvikling på Andselv i negativ retning. Dette vil dermed også ha konsekvenser for utviklingen av gode møteplasser, noe som er et vedtatt som overordnet mål i kommunen.
- Andslimoen er i dialogprosessen utpekt som næringsområde. På generelt grunnlag kan man si at færre begrensninger totalt sett vil styrke mulighetene for nye etableringer på Andslimoen. Vurderer man Andslimoen isolert sett, vil dette kunne påvirke mulighetene for næringsetableringer i positiv retning.

- Dersom hensikten er å fornye handelstilbudet i kommunen generelt, vurderes det at åpning for etablering av nye handelsvirksomheter på Andslimoen vil kunne påvirke mulighetene for dette i positiv retning.
- Vi stiller spørsmål ved hvorvidt ny detaljhandel på Andslimoen bidrar til verdiskaping i kommunen, vurdert opp mot andre mulige typer næringsetableringer.
- Vi stiller spørsmål ved i hvor stor grad det er *avgjørende* for utvikling på Andslimoen at dagens begrensninger for handel fjernes.
- Det vurderes som sannsynlig at en åpning for alle type varekategorier på Andslimoen samtidig medfører en begrensning på Andselv, og det bør tas høyde for at man sannsynligvis ikke får i "pose og sekk".

5.2 ANBEFALING

Med utgangspunkt i en vurdering av situasjonen innenfor de rammene beskrevet i dette forprosjektet vil vi anbefale å ikke fjerne dagens begrensning for varegrupper som ikke er «plasskrevende» på Andslimoen. Selv om Andslimoen isolert sett vil kunne ha fordel av det, stiller vi spørsmål ved hva man oppnår og hvorvidt dette veier tyngre enn de argumentene som taler i mot en slik beslutning.

Vår mening er at dette ikke er avgjørende for å styrke utviklingen av Bardufoss. Vi stiller også spørsmål ved hvorvidt det bidrar til verdiskaping i kommunen. Med bakgrunn i utviklingsmål utpekt i dialogprosessen, tror vi også at en åpning for alle typer handelsetableringer på Andslimoen svekker mulighetene til å nå disse målene. I ytterste konsekvens vil det føre til at man flytter sentrum i kommunen. En avklaring rundt dette spørsmålet er derimot avgjørende for å skape forutsigbare rammevilkår for næringslivet. En slik avklaring vil samtidig styrke mulighetene for utvikling på Bardufoss. Dette krever både vedtak, men også samling om vedtaket.

Avklaring om regulering av handel på Bardufoss er viktig, men det vurderes også som en fare at denne diskusjonen tar for stor plass. Suksesskriterier knyttet til både sentrumsutvikling og næringsutvikling knytter seg ikke utelukkende til denne reguleringen. Denne bestemmer kun hvilke rammer satsingen skal foregå innenfor. Det må vurderes i hvor stor grad denne er sentral for utvikling i kommunen, og denne vurderingen bør sees opp mot konsekvensene en endring av denne vil ha for enkeltaktører i positiv og negativ grad.

De sentrale suksesskriteriene for utvikling av Bardufoss, slik vi ser det med bakgrunn i forprosjektet, er pekt på i delrapport 2 og har å gjøre med allianse og samspill, tilrettelagte rammer for arealbruk og markedsføring.

Det er viktig å presisere at denne anbefalingen baserer seg på beskrevne rammer, og at en beslutning om dette nødvendigvis må basere seg på flere og andre hensyn knyttet til lokal styring. Det vil være politikernes ansvar og vurdere hensyn opp mot hverandre og belyse saken i et helhetsperspektiv knyttet til kommunens utvikling. Det oppfordres i alle tilfeller til å vurdere drøftingen i dette dokumentet som grunnlag for utdyping av argumentasjon i den aktuelle diskusjonen.