

Evaluering av regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter

FoU-rapport for Nordland fylkeskommune



Myre, Øksnes kommune
Foto: Erik Veigård

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Nordland fylkeskommune
Tittel:	Evaluering av regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter
Publiseringsdato:	Mai 2024
Utarbeidet av:	Karoline Jacobsen Kvalvik (NORCE), Kirsten Hegsvold (TØI), Fredrik Holth og Jan Gudmund Aanerud (Holth & Winge)
Prosjektleder:	Karoline Jacobsen Kvalvik, NORCE

ANSVARSAVGRENSING

NORCE er ikke i noen henseende ansvarlig for den aktuelle bruk av dokumentet eller prosjektresultater og påtar seg derved intet ansvar eller garanti for den helhetlige funksjonalitet ved bruk av informasjonen om dette ikke er spesifikt angitt i tilbudsdokumentet og den etterfølgende kontrakt.

FORORD

Nordland fylkeskommune har igangsatt arbeidet med regional plan for arealforvaltning. Den regionale planen skal sette rammer for arealpolitikken i Nordland. Det er derfor behov for evaluering av gjeldende arealpolitikk i fylkesplan for Nordland 2013 – 2025 kapittel 7 og 8, samt regional plan for by- og regionscenterpolitikk. I den sammenheng har NORCE, Holth & Winge, og TØI fått i oppdrag av Nordland fylkeskommune å gjennomføre evaluering av kapittel 7 i gjeldende fylkesplan, som omhandler regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter jf. pbl. § 8-5. Bestemmelsen ble fastsatt i Fylkesplanen for Nordland og hadde en varighet på ti år frem til februar 2023

Evalueringen er gjennomført av Karoline Jacobsen Kvalvik fra NORCE, Kirsten Hegsvold fra TØI, og Fredrik Holth og Jan Gudmund Aanerud fra Holth & Winge.

Evalueringen er basert på dokumentgjennomgang, og intervjuer, med både tidligere og nåværende administrativt ansatte og politikere i Nordland fylkeskommune, administrativt ansatte og politikere i fem case-kommuner i Nordland, samt ansatte hos Statsforvalteren i Nordland og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

Innhold

ANSVARSAVGRENSING.....	2
FORORD	2
SAMMENDRAG	6
1. INNLEDNING.....	7
1.1. Om oppdraget	7
1.2. Sentrale problemstillinger	7
1.3. Metode og gjennomføring av oppdraget	7
1.3.1. Dokumentgjennomgang	8
1.3.2. Dybdeintervjuer	8
1.3.3. Utvalg av caser	9
1.4. Sentrale begreper	9
1.5. Rapportens oppbygging.....	10
2. REGIONALE OG NASJONALE FØRINGER.....	11
2.1. Regional planlegging.....	11
2.2. Regional planbestemmelse – pbl. § 8-5	11
2.2.1. Historikk.....	11
2.2.2. Virkeområde	12
2.2.3. Varighet og rettsvirkning	13
2.2.4. Samtykke	13
2.3. Regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre i Nordland	14
2.4. Regional plan for arealforvaltning.....	14
2.5. Nordland – 41 kommuner, seks politiske regioner og ti regionsentre.....	15
2.5.1. Befolkningsutviklingen i Nordland	15
2.6. Arealplaner, arealbruk og innsigelser i Nordland.....	16
2.7. Kjøpesenter i Nordland.....	18
2.8. Bærekraftig byutvikling i Nordland – «Bypakke Bodø» og busstilbudet i Bodø og Mo i Rana.....	19
2.9. Bruk av regional planbestemmelse i andre fylker	22
2.9.1. Troms fylkeskommune.....	22
2.9.2. Østfold fylkeskommune	22
3. HOVEDFUNN	24
3.1. Administrativt og politisk ansattes erfaring med regional planbestemmelse ...	24
3.2. Fordeler og ulemper basert på intervjuer med administrativt ansatte	24
3.2.1. Regional planbestemmelse som ramme og veiledning for kommunal planlegging	25
3.2.2. Regionale planprosesser	25
3.2.3. Rollefordelingen mellom fylkeskommunen og statsforvalter	25
3.2.4. Balansen mellom økonomisk utvikling og bærekraftig planlegging	25
3.2.5. Forholdet til kommunal arealplanlegging	26
3.2.6. Definisjons- og begrepsavklaringer	26
3.2.7. Differensiering	27
3.2.8. Ulike betingelser	28

3.2.9.	<i>Tilgang på kunnskap</i>	28
3.3.	Fordeler og ulemper basert på intervjuer med politikere.....	28
3.3.1.	<i>Behovet for regional styring</i>	29
3.3.2.	<i>Samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene</i>	29
3.3.3.	<i>Oppfølging av den regionale planbestemmelsen</i>	29
3.3.4.	<i>Vekst versus vern</i>	30
3.3.5.	<i>Tids- og ressurs hensyn</i>	30
3.3.6.	<i>Definisjoner og begreper</i>	30
3.4.	Oppsummering av fordeler og ulemper	30
3.5.	Kunnskapsgrunnlag.....	32
3.6.	Innsigelser til kommuneplaner med bakgrunn i regional planbestemmelse	33
4.	TOLKNING OG VURDERING AV HOVEDFUNN	35
4.1.	Kjøpesentre i Nordland.....	35
4.2.	Regional planbestemmelse i Nordland 2013-2023	36
4.3.	Regional planbestemmelse som ramme for kommunens planarbeid	37
4.4.	Innsigelser basert på regional planbestemmelse	38
4.4.1.	<i>Innledning</i>	38
4.4.2.	<i>Regional planbestemmelse som grunnlag for innsigelse</i>	38
4.5.	Oppsummering	39
5.	ANBEFALINGER	41
5.1.	Innledning	41
5.2.	Overordnede merknader til evalueringsarbeidet.....	41
5.3.	Konkrete forhold i evalueringsarbeidet.....	41
5.3.1.	<i>Utforming</i>	41
5.3.2.	<i>Tiltaksangivelse</i>	41
5.3.3.	<i>Arealgrense</i>	42
5.3.4.	<i>Bransjeregulering (kultur- og serveringsvirksomhet)</i>	42
5.3.5.	<i>Innsigelse</i>	42
5.3.6.	<i>Differensiering</i>	43
5.3.7.	<i>Ulovlighetsoppfølging</i>	43
5.4.	Oppsummering	44
	REFERANSER	46
6.	VEDLEGG	48
6.1.	Regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre jf. Pbl § 8-5	48
6.2.	Intervjuguide – regional planbestemmelse for kjøpesentre Nordland fylkeskommune	49
6.3.	Informasjonsskriv – evaluering av regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre i Nordland fylkeskommune	50

Liste over tabeller

<u>Tabell 1: Antall innsigelser til kommune(del)planer fra fylkeskommunen og Statsforvalteren i Nordland.....</u>	<u>18</u>
<u>Tabell 2: Oversikt over kjøpesenter i Nordland</u>	<u>18</u>
<u>Tabell 3: Informantenes vurdering av spørsmålet om videreføring av regional planbestemmelse for kjøpesentre</u>	<u>31</u>
<u>Tabell 4: Oppsummering av informantenes syn på fordeler og ulemper med RB 2013 ...</u>	<u>32</u>
<u>Tabell 5: Oppsummering av forslag til endringer av regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter basert på intervjuene.....</u>	<u>45</u>

Liste over figurer

<u>Figur 1: Utdrag fra byplan Sortland - Blåbyen 2015-2027 generelle bestemmelse.....</u>	<u>17</u>
<u>Figur 2: Oversikt over bybuss Bodø og regionbuss Salten</u>	<u>21</u>
<u>Figur 3: Oversikt over bybuss Mo og regionbuss Rana</u>	<u>21</u>

Forkortninger og akronymer

§	Paragraf
BRA	Boligens bruksareal
Koml.	Kommuneloven av 2018
NOU	Norges offentlige utredninger
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
Pbl.	Plan- og bygningsloven av 2008
RB 2013	Regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter – vedtatt 2013 av Nordland fylkesting
SPR-BATP	Statlige planretningslinjer forsamordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
St.meld.	Stortingsmelding

SAMMENDRAG

Denne rapporten ser på hvordan den regionale planbestemmelsen som regulerte kjøpesenteretablering i Nordland har fungert. Bestemmelsen hadde følgende ordlyd:

Regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter jf. pbl § 8-5

Etablering av kjøpesenter med større bruksareal enn 3.000 m² og utvidelse av kjøpesenter til mer enn 3.000 m² er bare tillatt i byer og tettsteder som har et handelsomland ut over egen kommune.

Etableringer skal som hovedregel skje innenfor sentrum av byer og tettsteder. Unntaksvis kan etableringer også skje i områder som er avsatt til handelsområde i kommuneplan.

Etablering av kjøpesentre i Nordland de siste 30 årene tyder på at bestemmelser om kjøpesentre med hjemmel i plan- og bygningsloven (som statlig bestemmelse og regional planbestemmelse), har fungert etter det som kan synes å være intensjonene med disse.

Det er likevel grunn til å peke på at undersølesene gjort i denne rapporten tyder på at ordlyden i den regionale planbestemmelsen for Nordland har vært uklar, og at den har vært utfordrende å praktisere. Den har, slik det oppleves, ikke skapt tilstrekkelig forutsigbarhet for kommunene i Nordland, ei heller for fylkeskommunen selv.

I denne rapporten konkluderer vi med at ordlyden i bestemmelsen var uklar og for svakt koblet opp mot ordlyden i pbl. § 8-5. Vi mener også at bestemmelsens forankring i andre planer, retningslinjer og føringer i Nordland fylkeskommune har vært mangelfull.

Rapporten viser blant annet til hvordan Troms og Østfold fylkeskommuner har brukt muligheten til å gi en regional planbestemmelse.

I rapporten gis det flere anbefalinger til hvordan Nordland fylkeskommune kan utforme en tydeligere planbestemmelse. Særlig er det vist til viktigheten av å forankre arbeidet med en planbestemmelse i kommunene, og tydeliggjøre intensjonen med en slik planbestemmelse i relevante plandokumenter.

I rapporten er det også lagt vekt på å understreke skillet mellom det politiske handlingsrommet plan- og bygningsloven gir, og det rettslige handlingsrommet loven gir.

Jussen knytter seg først og fremst til saksbehandlingsreglene loven oppstiller. Likevel er det viktig å minne om at håndhevingen av en regional planbestemmelse, herunder bruk av innsigelse overfor kommunene, fordrer en tydelig og presis regional planbestemmelse.

Rapporten viser også at fylkeskommunene kan innta en aktiv og betydningsfull rolle i arealbruk, spesielt gjelder dette når det kommer til styring av etablering av kjøpesentre. Den rettslige reguleringen av kjøpesenteretablering som har vært nasjonalt gjeldende over flere tiår synes å ha hatt stor innvirkning på kjøpesenterutviklingen i Nordland.

De er noe uklart hvilken effekt den regionale planbestemmelsen om etablering av kjøpesenter har hatt i Nordland. Flere av kjøpesentrene er etablert og utvidet før den regionale planbestemmelsen tredde i kraft. I tillegg kan det være en utfordring for handel i sentrum og økt transportarbeid med bil med tanke på etablering av handlingsparker på bilbaserte lokaliteter, og at disse ikke har vært omfattet av den regionale planbestemmelsen.

1. INNLEDNING

1.1. Om oppdraget

Kapittel 7 i fylkesplan for Nordland 2013 - 2025, regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter (jf. pbl § 8-5), ble vedtatt i 2013 og utløp 27. februar 2023. Nordland fylkeskommune ønsker derfor å gjennomføre en evaluering av planbestemmelsen. Planbestemmelsen vil bli betegnet som **RB 2013** videre i rapporten.

I evalueringen blir flere sentrale spørsmål knyttet til RB 2013 adressert. Erfaringer, fordeler og utfordringer ved RB 2013 vil bli presentert, samt planbestemmelsens funksjon som et rettslig virkemiddel for regional utvikling. I tillegg blir det i evalueringen sett på om RB 2013 har bidratt til å nå de fastsatte målene i fylkesplanen. Evalueringen tar også for seg hvordan RB 2013 har fungert som en ramme for planarbeidet til kommunene i Nordland.

Evalueringen søker først og fremst å tilføre ny innsikt i arbeidet med ny regional plan for arealforvaltning og regional arealpolitikk. Gjennom analyse av RB2013 skal evalueringen bidra til å informere beslutningstakere om historiske trender, suksesser og utfordringer knyttet til arealforvaltning.

I tillegg skal evalueringen være med å gi anbefalinger om hvordan en regional planbestemmelse kan brukes, og eventuelt optimaliseres, som et regionalt styringsverktøy for å sette rammer for arealforvaltningen.

Nordland fylkeskommune har igangsatt arbeidet med ny regional plan for arealforvaltning og planprogrammet for planen var på høring frem til 2. april 2024. Evalueringen av RB 2013 vil bli brukt som en del av kunnskapsgrunnlaget for utarbeidelse av ny regional arealpolitikk for Nordland, deriblant bruken av regional planbestemmelse.

1.2. Sentrale problemstillinger

Bruk av RB 2013 reiser flere sentrale problemstillinger:

- Hvordan kan regional planbestemmelse tas i bruk som regionalt styringsverktøy som setter rammer for arealforvaltningen?
- Hvordan har RB 2013 fungert som ramme for kommunenes planarbeid? Og på hvilken måte har kommunene innarbeidet og tilpasset seg RB 2013 sine lokale planprosesser?
- Hvordan kan en regional planbestemmelse tilpasses for å ivareta varierte strukturelle forutsetninger og behov blant kommunene i regionen?
- Hvordan påvirker lokale variasjoner i kommunenes størrelse, ressurser og demografiske forhold implementeringen av en planbestemmelse?
- Hvordan kan en regional planbestemmelse utvikles for å bidra til nasjonale mål i større grad enn i dag?

1.3. Metode og gjennomføring av oppdraget

Evalueringen er basert på en gjennomgang av relevant litteratur og dokumentasjon, samt informasjon fra sentrale informanter innhentet gjennom 22 dybdeintervjuer.

Prosjektet er meldt inn til Sikt/NSD som har vurdert og godkjent at behandlingen av personopplysningene i prosjektet er i samsvar med personvernregleverket.

1.3.1. Dokumentgjennomgang

Det har blitt gjennomført en dokumentgjennomgang for å kartlegge rammer og føringer for etablering av kjøpesenter og handel. En oversikt over dokumenter som har inngått i evalueringen er listet opp nedenfor:

- [Fylkesplan for Nordland 2013 - 2025](#)
- Uttalelser og innspill til høring om videreføring av regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre i kapittel 7, fylkesplan for Nordland 2013 - 2025
- Notat fra dialogmøte – regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter i Nordland
- CIVITAS 2022. [Lokalisering av handel og service – styring gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven](#). Kommunal- og distriktsdepartementet
- CIVITAS 2022. [Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging](#). Kommunal- og distriktsdepartementet
- Forslag til [nye statlige planretningslinjer for klima og energi](#)
- Forslag til [nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet](#)
- Hanssen, Gro Sandkjær, Hofstad, Hege & Higdem, Ulla. 2018. Regional plan. I: Hanssen, G. S. & Aarsæther, N. r. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Utviklingstrekk i Nordland – [Nordland i tall](#)
- [Lovkommentar - § 8-5 Regional planbestemmelse](#)
- Markedsinfo - [Sentrumsregnskapet Bodø 2022](#). Bodø kommune.
- Ulike samfunns- og handelsanalyser
- Regional planbestemmelse og retningslinjer for handelsetableringer i Troms og regional planbestemmelse for lokalisering av handel i Østfold
- [Byromsseminar Nordland](#) 2010 – 2019– dokument og optak.

1.3.2. Dybdeintervjuer

I evalueringen har det blitt gjennomført 22 intervju med informanter som i ulik grad er kjent med, og/eller har vært involvert i utarbeidelsen og implementeringen av RB 2013. Disse informantene er administrativt og politisk ansatte i kommunal – og fylkeskommunal sektor, ansatte i statlig sektor samt en ansatt i medlemsorganisasjon for sentrumsutvikling i en av casekommunene. Det ble gjennomført to gruppeintervju, ett med tre informanter og ett med to informanter. Gruppeintervjuene samt et individuelt intervju ble gjennomført fysisk, mens gjenværende ble gjennomført digitalt via Teams. De fleste intervjuene har blitt gjennomført i løpet av ca. én time, med unntak av gruppeintervjuene som varte noe lengre.

Det ble på forhånd utarbeidet en intervjuguide med innledende, generelle og mer spesifikke spørsmål angående RB 2013. Det ble sendt ut informasjonsskriv om evalueringen til informantene i forkant av hvert intervju. Innledningsvis i intervjuene ble informantene kort informert om evalueringen og hvordan informasjonen skulle brukes i arbeidet, og samtlige samtykket til å delta i evalueringen enten skriftlig eller muntlig. Informasjonsskrivet med samtykkeerklæring er vedlegg til rapporten.

Alle intervju er semi-strukturerte, med fokus på å skape en åpen dialog mellom intervjuobjektene og forskere. Dette tillot en mer fleksibel tilnærming uten å være helt bundet til intervjuguiden og spørsmålene som var forberedt.

1.3.3. Utvalg av caser

I valg av casekommuner i evalueringen har vi ønsket å bruke kommuner hvor etablering eller utvidelse av kjøpesenter har vært aktuelt i perioden 2013-2023, og de ti regionsentrene har vært utgangspunkt for utvelgelsen. Det har vært ønskelig å ha et utvalg kommuner med ulik størrelse.

Fylkeskommunen var aktivt involvert i prosessen med å velge casekommuner. Evalueringen har tatt utgangspunkt i fem casekommuner.

1.4. Sentrale begreper

I dette delkapittelet vil ulike begrep som brukes gjennom evalueringen bli klargjort og definert.

Kjøpesenter er en samling av flere selvstendige eller enkeltstående butikker i en bygning eller et bygningskompleks¹. Et kjøpesenter har vanligvis felles innganger og flere butikkleietakere. Senteret er ansvarlig for fellesarealenes drift, utforming, regler og håndheving².

I RB2013 forstås kjøpesenter som detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives og framstår som en enhet. Med detaljhandel menes salg av alle typer varer direkte til forbruker, det vil si både dagligvarehandel, faghandel, inklusive salg av plasskrevende varer. I rikspolitisk bestemmelse for kjøpesenter ble plasskrevende handel definert som forretninger med salg av biler og motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer og salg fra planteskoler/hagesentre.

Varehus/ storhandel/ big boxes er enkeltstående større butikker med mer enn ca. 1500 – 3000 m² handelsareal. De kan selge ulike typer varer eller være spesialisert innen én bransje. På samme måte som for kjøpesentre kan kafédrift, opplevelsestilbud etc. være integrert. Storhandelskonsepter, kjent som «big boxes», kjennetegnes av store butikkareal, omfattende varevolum, bredt utvalg og lave priser. Dette konseptet tar stadig over mer av markedet til de mer spesialiserte butikkene i bysentrum og på kjøpesentrene.

Handelsparker er et område dedikert til kommersiell virksomhet og handel og inkluderer vanligvis et stort kjøpesenter og minimum tre andre detaljhandelsbedrifter, som for eksempel spesialforretninger, supermarked eller andre større butikker. Et typisk kjennetegn ved handelsparker er ekstern lokalisering, utenfor sentrumsområdene.

Handelsklynger er butikker innen lignende bransjer som samles på ett sted for å dra nytte av synergier og tiltrekke seg et bredere publikum.

¹ Basert på definisjon benyttet i [rikspolitisk bestemmelse for kjøpesenter](#) og definisjon brukt av [Helsedirektoratet](#) i forbindelse med restriksjoner under koronapandemien.

² Basert på definisjon benyttet i rapport av [CIVITAS](#) (2022). Lokalisering av handel og service. Styring gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Frittstående butikker har egne innganger mot offentlig rom og er ikke en del av et kjøpesenter. De kan ligge i separate bygg eller «vegg i vegg» med andre butikker.

Bransjegliding innebærer at flere kjeder selger produkter fra flere ulike bransjer, slik at skillet mellom bransjene viskes ut. Jula, Rusta, Biltema og Europris er eksempler på kjeder som tilbyr produkter i mange ulike kategorier.

Sentrum betyr midtpunkt, og fungerer som et sosialt og økonomisk knutepunkt der folk møtes. Sentrum kan bety både den sentrale delen av en by, tettsted eller en liten kommune. Et regionsenter er et senter med betydning for flere kommuner i regionen. For eksempel kan et regionsenter ha offentlige og private servicefunksjoner som dekker området til en eller flere kommuner. I tillegg tilbyr gjerne regionsentre kulturelle, underholdnings- og rekreasjonsfasiliteter, samt kollektivtilbud.

«Regionsentrene skal være lokomotiver i livskraftige regioner».

Utdrag fra fylkesplan for Nordland 2013-2025

1.5. Rapportens oppbygging

I kapittel 2 gis det en redegjørelse for regionale og nasjonale føringer om vedtak av regional planbestemmelse, samt en gjennomgang av relevant loververk og situasjonen i Nordland.

I kapittel 3 presenteres funnene fra evalueringen av den regionale planbestemmelsen.

I kapittel 4 gis det en vurdering av funnene i kapittel 3.

I kapittel 5 gis anbefalinger til eventuell ny regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre.

Til slutt i rapporten er det inntatt en liste over referanser, samt vedlegg med relevant informasjon som er brukt under evalueringen.

2. REGIONALE OG NASJONALE FØRINGER

2.1. Regional planlegging

Planlegging er fylkeskommunens viktigste styringsverktøy for en bærekraftig samfunnsutvikling. Gjennom regional planlegging skal fylkeskommunene samordne oppgaver og interesser i regionen. Dette innebærer å sette aktuelle problemstillinger på dagsordenen, og støtte opp under utviklingen i kommunene. Samtidig spiller regionale planer en avgjørende rolle i å sikre helhetlig forvaltning og utvikling innenfor temaer som krysser kommunegrensene, samt sikre at nasjonale og regionale interesser ivaretas i den kommunale planleggingen. Samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene er viktig for å sikre en grundig forankring, felles forståelse og oppfølgingen av de regionale planene (KDD, 2023). I forarbeidene til plan- og bygningsloven uttaler departementet (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 98):

«Planlegging på regionalt nivå er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået. Viktige oppgaver knyttet blant annet til samferdsel og infrastruktur, viktig regional grønnstruktur og markaområder, kystsone- og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre, bolig- og næringsstrukturen og viktige miljøvernoppgaver lar seg ofte ikke løse på en god måte innenfor rammen av den enkelte kommune».

Regional plan er *ikke* et pliktig planinstrument etter plan- og bygningsloven. Arbeidet med regional plan skal skje innenfor rammene av den regionale planstrategien (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 252). I lovforarbeidene er det presisert at en regional plan skal være et fleksibelt planinstrument. Regionale planer skal også være tilpasset behovet og situasjonen i det enkelte fylket. Som påpekt i forarbeidene, tjener det liten hensikt å vedta en plan som ikke blir fulgt opp (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 100).

Regionale planer skal også ha et langsiktig perspektiv, helst minst tolv år (KDD, 2023).

2.2. Regional planbestemmelse – pbl. § 8-5

2.2.1. Historikk

På 1980-tallet begynte en å se en markant økning i etablering av handelsvirksomheter i utkanten av byområder i Norge. Denne utviklingen fikk konsekvenser i form av byspredning og økt konkurranse for handelsvirksomheter i sentrumsområder (Næss, 2008). I 1999 innførte derfor regjeringen den såkalte «kjøpesenterstoppen»: Rikspolitiske bestemmelser om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder (**RPB 1999**). Bestemmelsen trådte i kraft 1. februar 1999 og ble opphevet 1. februar 2004. Trenden fortsatte, og i 2008 vedtok regjeringen på nytt en rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, kjent som kjøpesenterbestemmelsen (**RPB 2008**). Den grunnleggende hensikten var uforandret fra 1999 – en skulle fortsatt styrke eksisterende by- og tettstedsentre, samtidig som man bidro til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg. Intensjonen var å motvirke en utvikling som kunne føre til uheldig byspredning, økt bilavhengighet og redusert tilgjengelighet for de som ikke disponerer bil. Bestemmelsen var ikke bare rettet mot å begrense spredningen av

handelsområder, men også mot å fremme prinsipper for bærekraftig byplanlegging, effektiv arealbruk og tilgjengelighet for alle innbyggere, uavhengig av transportmiddel.

§ 8-5 i pbl. - Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Forslag om regional planbestemmelse skal utarbeides og behandles i samsvar med reglene i §§ 8-3 og 8-4, og kan fremmes i forbindelse med utarbeiding av en regional plan.

Regional planmyndighet kan, etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen.

Samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av regional planbestemmelse kan gis av regional planmyndighet etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner.

Regional planbestemmelse skal kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planbestemmelsen skal sendes til departementet, fylkesmannen og berørte kommuner og statlige myndigheter.

RPB 2008 hadde en varighet på inntil 10 år, eller inntil den ble avløst av regional planbestemmelse etter pbl. § 8-5. RPB 2008 ble opphevet i 2018 og inngår i dag som føringer i «Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging» (SPR-BATP) punkt 4.5. Med dette ble den nasjonale «kjøpesenterstoppen» fjernet, og formuleringene ble i SPR-BATP gjort mindre forpliktende enn de var gjennom RPB 2008 (CIVITAS, 2022).

Statlige planretningslinjer skal bli *lagt til grunn* ved regional og kommunal arealplanlegging (pbl. § 6-2).³

I tillegg til SPR-BATP kan regional planmyndighet, det vil si fylkestinget, i dag fastsette *regional planbestemmelse*, som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser (pbl. § 8-5).

En regional planbestemmelse har rettsvirkning overfor private rettssubjekter.

2.2.2. Virkeområde

En regional planbestemmelse kan bare fastsette «forbud» mot «særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak» innenfor «nærmere avgrensede geografiske områder» (tiltaksforbud). Den geografiske avgrensningen må være knyttet til regional plan med retningslinjer for arealbruk.

³ Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider med nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet.

En regional planbestemmelse kan *alternativt* fastsett at særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak bare kan bli iverksatt i samsvar med godkjent arealplan (plankrav).

Når det gjelder *tiltaksforbud*, angir loven reelt sett tre kumulative krav til innholdet i en regional planbestemmelse:

For det første må bestemmelsen gjelde en tiltakstype som er omfattet av plan- og bygningslovgivningen (se plan- og bygningsloven § 20-1 sammenholdt med § 1-6). Etablering av kjøpesentre er å anse som oppføring av bygning etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav a.

For det andre må tiltaket etter sin art være i strid med regional plan, nærmere bestemt fastsatte retningslinjer for arealbruk. Regional planbestemmelse er et rettslig bindende supplement til regional plan, ikke et selvstendig planinstrument. Til illustrasjon er det i gjeldende fylkesplan for Nordland punkt 8.2 bokstav f gitt retningslinje som følger:

«Sentrumsområdene skal planlegges og tilrettelegges for handel og kulturtilbud, og tilby gode og inkluderende møteplasser for alle».

For det tredje må tiltaket være spesifisert. Lovforarbeidene presiserer at en regional planbestemmelse må være klar med hensyn til om forbudet gjelder «utbyggings- og anleggstiltak generelt», eller om forbudet gjelder «bestemte tiltak eller for bestemte tilfeller» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 202-203). Den tidligere rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre, kan tjene som et eksempel på det sistnevnte, ettersom forbudet i § 3 andre ledd var avgrenset til å gjelde etablering eller utviding av «kjøpesentre med et samlet bruksareal på mer enn 3 000 m²» (Se FOR-2008-06-27-742 – opphevet).

2.2.3. Varighet og rettsvirkning

En regional planbestemmelse kan gjelde for et tidsrom av inntil ti år. Regional planmyndighet kan likevel, etter samråd med Statsforvalteren og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen.

En regional planbestemmelse fastsetter enten et *tiltaksforbud* eller et *plankrav*. Regional planbestemmelse er det eneste regionale planverktøyet som vil ha direkte rettsvirkning for private rettssubjekter.

2.2.4. Samtykke

En regional planbestemmelse vil ikke innebære et absolutt tiltaksforbud eller plankrav. I plan- og bygningsloven § 8-5 første ledd er det forutsatt at regional planmyndighet kan samtykke til tiltak som er omfattet av en regional planbestemmelse med tiltaksforbud. Plan- og bygningsloven § 8-5 fjerde ledd angir at regional planmyndighet kan gi samtykke «etter samråd med Statsforvalteren og berørte kommuner.» Et samtykke opphever det forbudet som følger av den regionale planbestemmelsen. Samtykket vil derimot ikke påvirke rettsvirkningen av kommunale arealplaner og kravene til byggesaksbehandling. Selv om det er gitt samtykke etter plan- og bygningsloven § 8-5, vil gjennomføringen av det aktuelle tiltaket være betinget tillatelse etter plan- og bygningsloven § 21-4, eventuelt også dispensasjon etter § 19-2.

2.3. Regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre i Nordland

Nordland fylkeskommune vedtok 27. februar 2013 en regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre (RB 2013) i fylkesplan for Nordland 2013-2025 punkt 7.1. RB 2013 hadde som hovedformål å «styrke eksisterende by- og tettstedsentre», samt å «bidra til miljøvennlige transportvalg og god tilgjengelighet».

Regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre jf. pbl § 8-5

Etablering av kjøpesentre med større bruksareal enn 3.000 m² og utvidelse av kjøpesentre til mer enn 3.000 m² er bare tillatt i byer og tettsteder som har et handelsomland ut over egen kommune.

Etableringer skal som hovedregel skje innenfor sentrum av byer og tettsteder. Unntaksvis kan etableringer også skje i områder som er avsatt til handelsområde i kommuneplan.

Hva som lå i «byer og tettsteder som har et handelsomland ut over egen kommune», var definert i RB 2013 punkt 7.1 tredje avsnitt nummer 3: «Byer- og tettsteder med et handelsomland ut over egen kommune i Nordland er: Bodø, Narvik, Mo i Rana, Brønnøysund, Sandnessjøen, Mosjøen, Fauske, Leknes, Sortland og Svolvær.»

RB 2013 hadde en virkningstid på 10 år, og utløp derfor 27. februar 2023.

Etter at RP 2013 opphørte, er det SPR-BATP som har lagt føringer for etablering av kjøpesentre i Nordland. I SPR-BATP punkt 4.1 og 4.5 er står det:

«4.1 Rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør fastsettes i regionale planer i tråd med disse retningslinjene. Planene bør avklare utbyggingsmønster, lokalisering av regionale handels- og servicefunksjoner og hovedtrekkene i transportsystemet, herunder knutepunkter for kollektivtrafikken. Planene bør trekke langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder.»

«4.5 Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming.»

Selv om RB 2013 er opphevet, må både regionale og kommunale planmyndigheter forholde seg til SPR-BATP, som også vil gi grunnlag for innsigelse. SPR-BATP vil langt på vei ivareta de hensyn som lå bak RB 2013.

2.4. Regional plan for arealforvaltning

Nordland fylkeskommune er i gang med å utarbeide ny regional plan for arealforvaltning. Planprogrammet var på høring fram til 2. april 2024. Den regionale planen skal legges til grunn for virksomheten til statlige og regionale organer, og for kommunenes planlegging og virksomhet i fylket (pbl. § 8-2). Resultatet av arbeidet vil gi arealmessige føringer. Dette

kan være i form av mål, arealstrategier, arealpolitiske retningslinjer og plankart, eventuelt også regional planbestemmelse.

I planen *kan* Nordland fylkeskommune fastsette regional planbestemmelse. I dette ligger at det vil være opp til en planfaglig og politisk vurdering å avgjøre om en planbestemmelse skal vedtas. Behovet for en planbestemmelse om etablering av kjøpesentre bør derfor vurderes opp imot de erfaringer Nordland fylkeskommune har, og de føringene fylkeskommunen ønsker å sette for arealbruk fremover. Denne rapporten, vil være med å gi grunnlag for de vurderingene som bør gjøres. Rapporten vil også gi innspill til hvordan en eventuell ny bestemmelse bør utformes.

2.5. Nordland – 41 kommuner, seks politiske regioner og ti regionsentre

Nordland har en utstrekning på cirka 500 kilometer fra fylkesgrensen til Trøndelag i sør til fylkesgrensen til Troms i nord. Nordland har 41 kommuner i Nordland og er delt inn i seks politiske regioner: Salten, Hålogaland, Vesterålen, Lofoten, Helgeland og Indre Helgeland.

Fylkesplan for Nordland 2013-2025 angir Bodø som fylkessenteret i Nordland. I fylkesplanen er det videre definert ti regionsentre: Bodø og Fauske (Salten), Narvik (Ofoten), Mo i Rana (Indre-Helgeland), Brønnøysund (Sør-Helgeland), Sandnessjøen (Helgeland), Mosjøen (Indre-Helgeland), Leknes og Svolvær (Lofoten) og Sortland (Vesterålen). Regionsentrene har funksjoner og et handelsomland utover egen kommune. Det har vært en strategi å styrke regionsentrene som funksjonelle sentra og styrke Bodø som fylkessenter (Nordland fylkeskommune, 2013). De ti regionsentrene er bykommuner og grunnlaget for arbeidet med bypolitikk i Nordland (ibid.).

Definisjonen av regionsenter må ses i sammenheng med ordlyden i SPR-BATP punkt 4.5. Måten en definerer regionsentre på i, eksempelvis en regional plan for arealforvaltning, vil i praksis være helt avgjørende for den regionale planbestemmelsens betydning.

2.5.1. Befolkningsutviklingen i Nordland

Befolkningstallet i Nordland var drøye 239 000 i 1997. Per 1. januar 2024 hadde Nordland 243 081 innbyggere (SSB, 2024). Nordland er det fjerde minste fylket målt i antall innbyggere, og befolkningsveksten er relativ lav sammenlignet med andre fylker i Norge. Selv om folketallet har økt de siste to årene, etter noen år med nedgang, er Nordland det fylket som har hatt lavest relativ vekst i folketallet de siste ti år (0,6 %) (Nordland fylkeskommune, 2024). Ifølge befolkningsframskrivninger fra SSB forventes det en nedgang i folketallet i Nordland frem mot 2050 (SSB, 2022).

2 av 3 kommuner i Nordland har hatt nedgang i folketallet de siste 10 årene, og befolkningsnedgangen er størst i distriktkommunene. Den svake befolkningsutviklingen henger sammen med flere faktorer. Det fødes stadig færre barn i Nordland, samtidig som mange unge flytter ut av fylket. Nordland har gjennom mange år hatt positiv nettoinnvandring, og i 2022 er omtrent 1 av 10 av de som bor i Nordland innvandrere.

Framskrivninger fra SSB forteller om en forventet befolkningsnedgang i over halvparten av kommunene i Nordland fram mot år 2050. Flyttemønsteret i Nordland er sentraliserende og viser tydelig urbanisering til byer og tettsteder.

Bodø er den største byen i Nordland, med i overkant av 53 000 innbyggere (SSB, 2024). Bodø kommune, samt Salten regionen, har hatt størst befolkningsvekst i Nordland siste ti årene. Fra 2015 og frem til 2024 har Bodø kommune hatt en folkevekst på 3 527 personer.

29 av Nordlands 41 kommuner har færre enn 5 000 innbyggere, og i disse bor 23,3 % av innbyggerne. Det er en sterk samvariasjon mellom en kommunes innbyggertall og en kommunes sentralitetsklasse. 35 av kommunene i Nordland defineres som «de typiske distriktskommunene» i SSBs sentralitetsindeks (sentralitetsklasse 5 og 6), og i dem bor 43 % av innbyggerne.

Mo i Rana som den nest største byen i Nordland med nesten 26 000 innbyggere (SSB, 2024). I kommunen, Rana kommune, har befolkningstallet økt med omtrent 1 000 innbyggere fra 1997 til 2024. Resterende regionsenter i Nordland kan defineres som små eller mellomstore. Helgeland, Vesterålen, Lofoten har hatt svak befolkningsvekst, mens Indre-Helgeland har hatt nedgang i folketallet⁴.

2.6. Arealplaner, arealbruk og innsigelser i Nordland

Det er stor variasjon i arealplanene for de ti regionsentrene i Nordland. Regionsentrene synes også å ha ganske ulik tilnærming til revisjon og oppdatering av sine overordnede arealplaner. Bodø kommune og Sortland kommune kan tjene som illustrasjoner på ulikhetene.

Bodø kommune har revidert kommuneplanen hvert fjerde år. Kommuneplanens arealdel i Bodø inneholder føringer og mål for utvikling av sentrum i § 13-1, samt en egen del om samferdsel med blant annet krav om fortau og adskilt gang og sykkelvei (Bodø kommune, 2023). Kommuneplanen arealdel har i del C tydelige føringer for gesimshøyder og utnyttelsesgrad for sentrumsformål (ibid.).

Sortland kommune har, i tillegg til kommuneplanens arealdel, en kommunedelplan, «Byplan Sortland - Blåbyen 2015-2027», som ble utarbeidet i 2015. Kommunedelplanen har tydelige føringer for handelsetableringer.

⁴ Data hentet frå Nordland i tall - <https://www.nordlanditall.no/>

Figur 1: Utdrag fra byplan Sortland - Blåbyen 2015-2027 generelle bestemmelser

2.10.1 Generelle bestemmelser:

Alle bestemmelsene i 2.9.1 gjelder uavkortet for de kombinerte områder.

For storhandel gjelder følgende:

- a) Virksomheten skal ha et bruksareal for forretning på 1500 m² – 3000 m². (Det tillates ikke forretninger under 1500 m²)
- b) Forretninger skal ha en markedsdekning ut over kommunegrensen.
- c) Varegrupper som ikke tillates: dagligvare (52.11), vin og brennevin (52.251)
- d) Varegrupper som ikke skal utgjøre mer enn til sammen 30% av det totale omsetningen: klær (52.42), sko og lærvarer (52.43), fritidsutstyr, spill og leker (52.483), jernvare og glass (52.46)
- e) Det tillates kun etablering av 2 storhandelskonsept totalt sett utenfor sentrum i planperioden.
- f) Etableringen skal ikke ha negativ effekt på byutviklingen. Dette skal dokumenteres i analyse.
- g) Det skal dokumenteres tilgjengelighet for gående/syklende, trafiksikkerhet, kapasitet på veinettet og miljøvirkningen av økt

Fra et rettslig ståsted kan det stilles spørsmål ved lovligheten av flere av punktene i bestemmelsen i byplanen til Sortland. Det ligger ikke innenfor oppdraget her å gå videre inn i de spørsmålene denne bestemmelsen reiser. På regionalt nivå er det likevel grunn til å merke seg denne bestemmelsen, som et eksempel på at det kan være krevende å følge opp regionale føringer på kommunalt nivå.

Utviklingen i arealbruk i de ti regionsentrene er interessant for å kunne si noe om hvordan utviklingen og effekten av handelsetableringer forholder seg til nasjonale mål om blant annet bærekraftige byer og tettsteder.

Nordland har utviklet et arealregnskap for fylket fra 2023. Arealregnskapet viser blant annet næringsareal per innbygger, boligareal per innbygger, arealformål som samferdsel, utslipp ved utbygd planreserve, samt en oversikt over nedbygging av areal per kommune. Det er tatt ut noen tall for 2023 fra arealregnskapet. En sammenligning av tall med tidligere år kan indikere noe om utviklingen i næringsareal og areal til samferdsel per innbygger.

Nordland hadde 0,62 dekar per innbygger til samferdsel i 2023 (Nordland fylkeskommune, 2024). Bodø hadde 0,05 dekar i næringsareal per innbygger, og 0,17 dekar i boligareal per innbygger i 2023, samt 0,23 dekar i samferdsel per innbygger. Rana hadde 0,17 dekar i næringsareal per innbygger, 0,25 dekar i boligareal per innbygger, og 0,49 dekar i samferdsel per innbygger i 2023. Til sammenligning hadde Vefsn et næringsareal på 0,13 dekar og et boligareal på 0,35 dekar per innbygger, samt 0,70 dekar per innbygger til samferdsel. Fauske hadde 0,18 dekar næringsareal per innbygger og 0,45 dekar boligareal. Vestvågøy 0,11 dekar næringsareal per innbygger og 0,54 dekar boligareal, og 0,45 dekar til samferdsel. Sortland 0,18 dekar næringsareal per innbygger og 0,45 dekar boligareal, samt 0,47 dekar per innbygger til samferdsel.

Det har vært få innsigelser fra Nordland fylkeskommune. KOSTRA-tall fra SSB viser at fylkeskommunen har hatt 15 innsigelser til kommuneplaner og kommunedelplaner i perioden 2015-2023. Statsforvalteren har hatt 47 innsigelser i samme periode (SSB, 2024).

Tabell 1: Antall innsigelser til kommune(del)planer fra fylkeskommunen og Statsforvalteren i Nordland

Innsigelser til kommune(del)plan (antall)										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2015-2023
Fylkeskommunen – planer med innsigelser	1	3	0	3	2	3	2	1	0	15
Statsforvalteren – planer med innsigelser	6	14	7	5	6	3	2	3	1	47

Plankrav og miljøvern hensyn var de vanligste innsigelsesgrunnene (SSB, 2024 og Nordland fylkeskommune, 2024).

2.7. Kjøpesenter i Nordland

For å identifisere muligheter og forbedringspotensial innen handelssektoren i Nordland, kan det være et poeng å se på trender, mønstre og utfordringer knyttet til kjøpesentrens lokalisering, etablering, størrelse og tilgjengelighet.

Tabellen under gir en oversikt over kjøpesentrene i regionsentrene i Nordland (det bemerkes at oversikten ikke er uttømmende, og det kan være ytterlige kjøpesenter som ikke er inkludert).

Tabell 2: Oversikt over kjøpesenter i Nordland

Kjøpesenter	Etablert	Størrelse	Lokalisering
Bodø – City Nord	1994. Utvidet flere ganger (bl.a. 2008).	65 000 m ²	Stormyrveien 20. 2.5 km fra tradisjonell sentrumsgrense. Kollektivtransport tilgjengelig.
Bodø – Koch kjøpesenter	1992. Utvidet i 2001.	18 000 m ²	Storgata 5. Ligger i sentrum. Kollektivtransport tilgjengelig.
Bodø – Trekanten kjøpesenter	1998. Ingen utvidelser.	11 190 m ²	Plassmyrveien 50. 2 km fra tradisjonell Sentrumsgrense. Kollektivtransport tilgjengelig.
Bodø – Hundstadsenteret	2017. Søkt om å bygge ut senteret med ytterlige 3000 m ² , avslag grunnet reguleringsplan	11 310 m ²	Bodøveien 674. 8 km fra sentrum.
Rana – Amfi	1954 (Meyersenteret). Amfi i 2001 og slått sammen med Domussenteret i 2011.	12 154 m ²	Fridtjof Nansens gate 21. Ligger i sentrum.
Rana – Byporten (Alti)	2010.	12 000 m ²	Terminalveien 5. Ligger i sentrum.
Narvik - Amfi Storsenter	1999 - etablert som Steen og Strøm.	14 500 m ²	Kongens gate 66. Ligger i sentrum.

Narvik – Amfi Malmporten	2000.	17 000 m ²	Bolagsgata 1. Ligger i sentrum.
Fauske – Amfi	1997. Utvidet i 2007.	15 000 m ²	Sjøgata 74. Ligger i sentrum.
Vestvågøy – Lofotsenteret	1997. Utvidet i 2009.	22 000 m ²	Storgata 8. Ligger i sentrum.
Svolvær – Alti-senteret	2005. Utvidet i 2017.	20 380 m ²	Lofotgata 33. Ligger i sentrum
Svolvær – Sentrumsgården	1989	3149 m ²	Sivert Nilsens gate 26. Ligger i sentrum.
Sortland – Storsenteret	2004	16 000 m ²	Strandgata 24. Ligger i sentrum.
Sortland – Skibsgården	1998		Strandgata 12. Ligger i sentrum.
Brønnøysund – Havnessenteret	1991		Storgata 58. Ligger i sentrum.
Sandnessjøen – Alti	2016 – første del i 1988	6800 m ²	Torolv Kveldussonsgate. Ligger i sentrum.
Mosjøen – Sjøsidan	1993. Utvidet i 1998.		Smågan 2. Ligger i sentrum.

Tabellen viser at kjøpesentre i Nordland, i perioden 1988 og frem til i dag, i det alt vesentligste er etablert i det som må kunne sies å være sentrum i de ulike byene og tettstedene. Kjøpesentrene er i stor grad bilbaserte og tilbyr gratis parkering. Størsteparten av kjøpesentrene er etablert før RB 2013 ble vedtatt.

2.8. Bærekraftig byutvikling i Nordland – «Bypakke Bodø» og busstilbudet i Bodø og Mo i Rana

Utviklingen av byene i Nordland skal være bærekraftig, og en del av en langsiktig omstilling til lavutslippsamfunnet (Nordland, 2016). Det er et mål om at transportveksten skal skje ved økt bruk av kollektivtransport, sykkel og gange. I tillegg er to av de foreslåtte innsatsområdene til regional plan for arealforvaltning i Nordland «arealforvaltning i det grønne skiftet», samt «bærekraftig arealforvaltning og attraktive lokalsamfunn».

I forslaget til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet er Bodø er foreslått som en av byene i Nordland hvor retningslinjer for større byområder skal gjelde. En regional planbestemmelse forventes å følge opp statlige føringer, herunder statlige planretningslinjer. I et eventuelt arbeid med en planbestemmelse, bør derfor fylkeskommunen sikre at planbestemmelsen underbygger statlige mål.

Slik vi ser det kan Bodø og Mo i Rana tjene som illustrasjoner på kommuner hvor de statlige planretningslinjene kan få stor betydning for arealbruken fremover. En eventuell regional planbestemmelse vil kunne supplere de statlige planretningslinjene og få stor betydning.

Bodø er Nordlands største by, og den eneste byen i Nordland som i forslaget til nye statlige planretningslinjer, skal ha retningslinjer for større byområder. De andre kommunene i Nordland er foreslått å ha retningslinjer for mindre tettsteder og spredtbygde strøk.

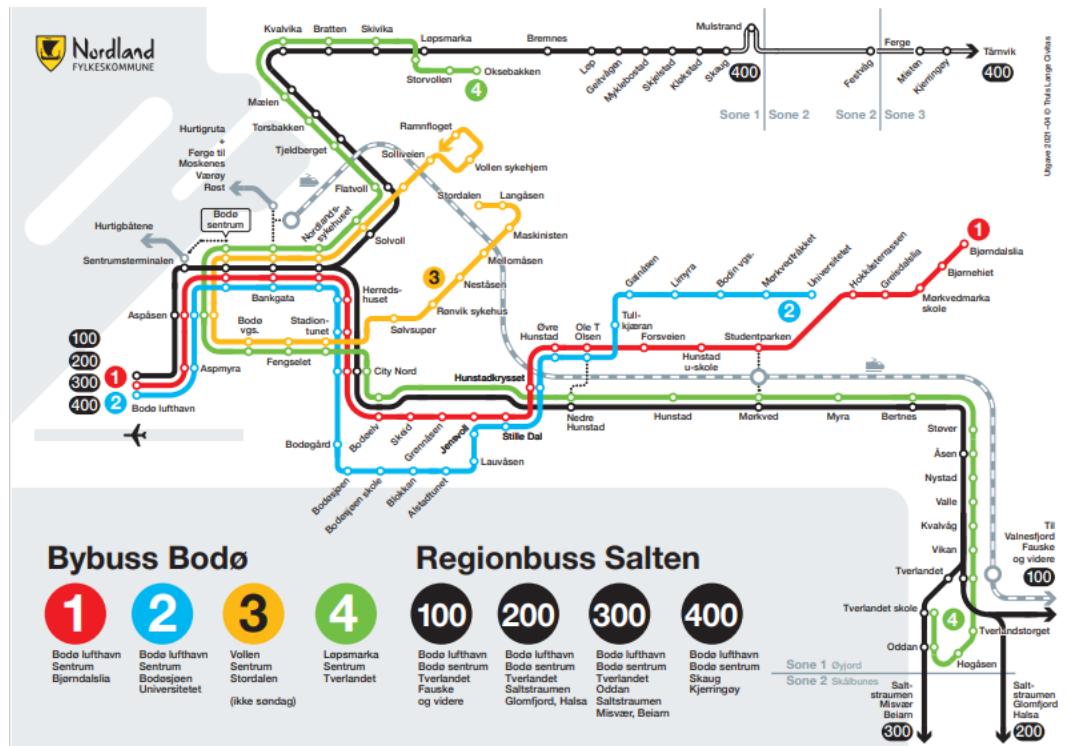
Områder som er plassert i den delen av retningslinjene som skal gjelde for større byområder er kommuner som har byvekstavtale, belønningsordning eller tilskuddsordninger. Ni byområder er med i byvekstavtaleordningen og har et nullvekstmål for personbiltransport. Flere av de store byområdene har bypakker med en portefølje av samferdselsprosjekter som er finansiert av bompenger og offentlige midler fra kommune, fylkeskommune og staten. Bypakkene har porteføljer av veiltak og kollektivtiltak. Midlene går i hovedsak til investeringer, men i noen byområder også til drift av kollektivtransport (Samferdselsdepartementet, 2024).

Bypakken i Bodø er et samarbeid mellom Bodø kommune, Nordland fylkeskommune og Statens Vegvesen. Det er over 100 prosjekter i pakken, blant annet prosjektet ny riksvei 80 som ble ferdigstilt i 2019. I bypakkens fase 2, vedtatt i 2022, er det flere tiltak for trafiksikkerhet, kollektivtiltak, miljøtiltak og tiltak for gående og syklende på riksvei, fylkeskommunal og kommunale veier.

Bypakke Bodø har mål om å øke andelen gående, syklende og kollektivreisende. Det var en omlegging av kollektivsystemet i Bodø i 2012 med blant økt frekvens og forenkling av tilbudet. Busstilbudet er blitt videreutviklet med en ny omlegging i 2021 (Nordland fylkeskommune, 2024). Antall reisende er doblet siden 2012. Målet om 21 prosent andel kollektivreisende, syklende og gående er oppnådd.

Bodø har bybusser mellom blant annet Universitet, Bodø sentrum og Bodø flyplass med ti-minutters frekvens mellom 7 og 18, og 20 minutters frekvens fra 18 til 21, og halvtimes frekvens fra 21 og timesfrekvens midnatt til klokken 3. Det er også regionbusser (Nordland fylkeskommune, 2024).

Figur 2: Oversikt over bybuss Bodø og regionbuss Salten



Mo i Rana har et busstilbud med bybusser som har et tilbud med halvtimes ruter i rushet på morgnen og ettermiddagen, og timesfrekvens resten av dagen (linje 1). Linje 2 til sykehuset har halvtimes frekvens frem til 17 og timesfrekvens frem til 20 på hverdager. Lørdager er det timesfrekvens (Nordland fylkeskommune, 2024). Det er også regionbusser fra Mo i Rana til Nesna, Mo i Rana til Mosjøen og fra Mo i Rana til Krokstrand.

Figur 3: Oversikt over bybuss Mo og regionbuss Rana



2.9. Bruk av regional planbestemmelse i andre fylker

For å få et bredere perspektiv, inspirasjon og samtidig bedre forstå bredden av tilnærminger som brukes i arbeidet med regionale planbestemmelser for kjøpesenter og handel er det viktig å se på hvordan andre fylkeskommuner jobber med dette.

I en studie av rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, utført av Asplan Viak, kan en se at 7 av 18 fylkeskommuner (Oslo holdes utenfor) i 2015, hadde fulgt opp den rikspolitiske bestemmelsen gjennom vedtak av regionale planer med planbestemmelser (Nordland, Kristiansandregionen (Vest-Agder), Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Telemark, Vestfold) (Asplan Viak 2015). I 2024 er det flere fylkeskommuner som har fulgt opp dette arbeidet blant annet gjennom å vedta en regional planbestemmelse for handel og kjøpesenter i sine regionale planer.

2.9.1. Troms fylkeskommune

Regional planbestemmelse og retningslinjer for handelsetableringer er en del av gjeldende regional plan for handel og service i Troms. Planbestemmelsen ble vedtatt i 2018 og har som formål å styrke eksisterende by- og tettstedsentre, bidra til en samfunnsøkonomisk effektiv arealbruk, og legge til rette for miljø- og helsefremmende transportvalg (Troms fylkeskommune, 2018).

Planbestemmelsen i Troms har samme føringer for areal som Nordland fylkeskommune med bruksareal på 3000 m², og et areal utover det er kun tillatt i sentrumssoner slik de er definert. I sentrumssoner, definerte avlastningsentre og bydelsentre kan det tillates handel utover 3000 m² (Troms fylkeskommune, 2018).

Sentrumssoner er definert som 1000-1500 meter fra ytterkant av sentrum, eller gangavstand fra sentrum. Det er syv definerte sentrumssoner i de åtte regionene i Troms, og tre avlastningsentre. Det er føringer for lokalisering av plasskrevende varer ved at kommunene skal definere områder for dette i kommuneplanens arealdel.

2.9.2. Østfold fylkeskommune

Regional planbestemmelse for lokalisering av handel er en del av fylkesplan for Østfold, som ble vedtatt i 2018. Formålet med planbestemmelsen er å styrke eksisterende by- og tettstedsentre, bidra til effektiv arealbruk og legge til rette for transportvalg som er miljø- og helsefremmende (Østfold fylkesting, 2018).

Den regionale planbestemmelsen skal legge til rette for sterkere regional samordning for etablering og utvidelse av større kjøpesentre og handelsområder. Det langsiktige målet med planbestemmelsen er å oppnå en mer bærekraftig og sterk by- og tettstedsutvikling, samt å redusere klimagassutslippene (Østfold fylkesting, 2018).

Planbestemmelsen for Østfold er mer spesifisert enn for eksempel RB 2013. Den legger føringer for etablering av handel langs E18 og E6 hvor det ikke tillates etablering av handel i et belte på 500 meter på hver side av disse veiene. Unntaket er avlastningsområder for handel med plasskrevende varer. Det stilles også krav om antall parkeringsplasser i avlastningsområder for handel (Østfold fylkesting, 2018).

Østfold-bestemmelsen er også mer generell enn RB 2013, som bare gjaldt for kjøpesentre.

Regional planbestemmelse i Østfold skal gjelde foran kommunale og regionale planer, og søknader om samtykke til tiltak i strid med planbestemmelsen blir behandlet av fylkeskommunen etter egen mal (Østfold fylkesting, 2018).

3. HOVEDFUNN

Hovedfunnene i evalueringen av regional planbestemmelse om kjøpesentre er basert på intervjuer med informanter fra statlig, fylkeskommunal og kommunal sektor, samt en ansatt i en medlemsorganisasjon for sentrumsutvikling. Både politisk og administrativt ansatte har blitt intervjuet på fylkeskommunalt og kommunalt forvaltningsnivå. Alle data er anonymiserte. Dette innebærer at informasjonen som samles inn fra intervjuene, ikke er knyttet til spesifikke enkeltpersoner, og heller ikke til deres rolle og funksjon innenfor organisasjonen de representerer.

3.1. Administrativt og politisk ansattes erfaring med regional planbestemmelse

Administrativt og politisk ansatte både i kommunene, i fylkeskommunen og statlig sektor har spilt en viktig rolle i gjennomføringen og håndhevelsen av RB 2013. De ble derfor intervjuet for å få innsikt i deres erfaring med regional planlegging knyttet til regulering, etablering og utbygging av kjøpesentre.

RB 2013 ble vedtatt og tatt i bruk i Nordland for over ti år siden. De administrativt ansatte på alle tre forvaltningsnivåer viste seg å ha generelt god kjennskap til RB 2013. De administrativt ansatte i kommunen kjente til RB 2013 gjennom kommunalt planarbeid, hovedsakelig i arbeidet med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanarbeid. Politikere fra både kommunal og fylkeskommunal sektor hadde varierende kjennskap til RB 2013.

Kommunalt administrativt og politisk ansatte har delt sine erfaringer og synspunkter angående RB 2013. Blant annet blir det uttalt at bestemmelsen har blitt «praktisert overgripende». Denne diskusjonen dreier seg om bekymringer for graden av detaljstyring som de mener fylkeskommunen utøver over kommunens arealplanlegging. De kommunalt ansatte påpeker at de i større grad ønsker autonomi og selvbestemmelse når det gjelder kommunens arealplanlegging, og at kommunene bør ha større frihet til å tilpasse arealplanleggingen til lokale behov og forhold.

Flere av kommunene i undersøkelsen har lagt RB 2013 inn i sine egne arealplaner. I en av kommunene har RB 2013 blitt lagt inn i kommuneplanens arealdel ved hver revisjon de siste ti årene.

Gjennom arbeidet med kommuneplanens arealdel har ansatte, spesielt i administrasjonen, direkte erfaring med å bruke RB 2013 og håndtere saker knyttet til kjøpesentre på lokalt nivå.

3.2. Fordeler og ulemper basert på intervjuer med administrativt ansatte

Utfordrings- og mulighetsbildet for RB 2013 er med på å gi innsikt i flere sentrale temaer knyttet til bestemmelsen, og kan samtidig bidra til en mer nyansert forståelse av situasjonen. Gjennom intervjuene med administrativt ansatte på kommunalt, regionalt og statlig forvaltningsnivå blir både utfordringer og positive aspekter ved RB 2013 belyst.

3.2.1. Regional planbestemmelse som ramme og veiledning for kommunal planlegging

Flere administrativt ansatte i kommunene uttrykker et behov for støtte fra enten regionalt eller statlig nivå. Dette indikerer en etterspørsel etter tydeligere rammer og veiledning for å gjennomføre planleggingen på en effektiv måte. Videre viser intervjuene tydelig at de administrativt ansatte ønsker føringer på regionalt eller statlig nivå for lokalisering og utvidelse av kjøpesentre, handel og handelsparker. Det blir påpekt at statlige føringer som for eksempel SPR-SBAT gir gode rammer og føringer, men at det tillegg er et behov og ønske for mer konkrete og regionale føringer. Det blir påpekt at en av fordelene med den regionale planbestemmelsen sammenlignet med de statlige planretningslinjene, er at den har vært lokalt forankret.

En utfordring informantene peker på er at RB 2013 ikke i tilstrekkelig grad har hatt søkelys på arealeffektivitet. I noen av kommunene kan det være et behov for å øke arealeffektivitet selv om det er riktig lokalisering av handel. Det pekes på behov for å øke arealeffektiviteten lokalt i sentrum selv om det ser relativt kompakt ut med mange riktige handelslokaliseringer. Flere informanter løfter frem at RB 2013 i seg selv ikke sikrer arealeffektivitet. Dette ligger utenfor kjernen av det en regional planbestemmelse kan regulere, men plan- og bygningsloven har en rekke andre virkemiddel for å sikre arealeffektivitet. Særlig bestemmelser til kommunens arealplan kan brukes aktivt for å oppnå dette.

Flertallet av informantene er positive til regional planbestemmelse som rammer for planlegging og behandling av reguleringsplaner. Flere peker på at det er en fordel med en planbestemmelse som er regionalt tilpasset fremfor statlige planretningslinjer som er like for hele landet. Flertallet er positive til at fylkeskommunen gir føringer gjennom en regional planbestemmelse.

3.2.2. Regionale planprosesser

Noen av informantene trekker frem prosesser med regional planstrategi som viktigere enn regional planbestemmelse, og at det er viktig med gode prosesser og forankring med kommunene i forkant av planarbeid i kommunen. Fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag blir også nevnt som en viktig prosess, samt at det er tilstrekkelig med kompetanse på analyse og statistikk i fylkeskommunen.

3.2.3. Rollefordelingen mellom fylkeskommunen og statsforvalter

Flere informanter peker på en uklar rollefordeling mellom fylkeskommunen og statsforvalter i forhold til hvem som skal fremme innsigelse mot etablering eller utvidelse av kjøpesentre. Det var Nordland fylkeskommune som fremmet innsigelse mot kjøpesenterutvidelser i Bodø og Leknes.

Det kom også frem i noen intervjuer at fylkeskommunen og statsforvalter jobber med søkelys på høringsinnspill til små regulerings saker. Det ble foreslått å fokusere mer på større saker som kommuneplaner.

3.2.4. Balansen mellom økonomisk utvikling og bærekraftig planlegging

RB 2013 omfatter kjøpesentre. Det kommer fram i noen av intervjuene at det er en større utfordring med lokalisering av handelsparker utenfor sentrum enn med lokalisering av

kjøpesenter. Dette gjelder bilbaserte handelsområder med stor tilgang på parkeringsplasser som ikke er avgiftsbelagt.

Administrativt ansatte hevder at politikere ofte vegrer seg for å fatte upopulære beslutninger, spesielt når det gjelder å balansere økonomisk vekst og hensynet til andre samfunnsmessige behov på kommunalt nivå.

«Den regionale planbestemmelsen stopper ingenting fordi det ikke er politisk vilje til å stoppe kjøpesenterutviklingen».

Sitat offentlig ansatt.

Det blir videre påpekt at politikere ofte kan stå overfor utfordringer med å balansere økonomisk vekst med hensynet til miljøvern, bærekraftig utvikling og andre samfunnsmessige behov. Administrativt ansatte hevder at upopulære beslutninger som krever kompromisser mellom disse ulike hensynene, kan føre til politisk motstand og dermed vegring fra politikerne.

3.2.5. Forholdet til kommunal arealplanlegging

Noen administrativt ansatte, samt flere kommunepolitikere, uttrykker at RB 2013 har blitt opplevd som inngripende i kommunens arealplanlegging- og forvaltning. Flere ansatte er uenig i at fylkeskommunen skal detaljstyre hvordan kommunen planlegger sine bynære arealer gjennom en regional planbestemmelse.

«Fungerer det å styre gjennom en juridisk bindende regional planbestemmelse?»

Sitat administrativt kommuneansatt.

Gjennom intervjuene ble det klart at administrativt ansatte, både i en mindre og i en større kommune, opplever utfordringer knyttet til fylkeskommunens styring av arealbruk gjennom en juridisk bindende regional planbestemmelse. Ansatte i disse kommunene har også opplevd innsigelse til kommuneplanens arealdel, og uttrykker at innsigelsene har vært vanskelige å forstå, samt blitt oppfattet som inngripende. Fylkeskommunens innblanding blir beskrevet som utfordrende da de er med å sette rammer og begrensinger for lokal arealforvaltning og samfunnsutvikling. Dette har vært med å skape frustrasjon i kommunen ettersom det har gitt følelsen av å ha begrensede muligheter til å forme lokalsamfunnet i tråd med kommunen sine egne behov og ønsker.

«En må arbeide for å få attraktive tettsted, sentrum og bygder. Og det kan en kan gjøre på andre måter enn gjennom regional planbestemmelse for handel».

Sitat kommunepolitiker.

3.2.6. Definisjons- og begrepsavklaringer

Klare og nøyaktige definisjoner av begreper i arbeidet med regional planbestemmelse, samt i arealplanleggingen på kommunalt nivå, kan være med å redusere risikoen for misforståelser og feiltolkninger. Flere ansatte i både kommune og fylkeskommune pekte på utfordringen ved manglende definisjons- og begrepsavklaringer i arealplanarbeidet.

Begreper som detaljhandel og plasskrevende varer blir omtalt som vanskelig å definere og avgjøre i arealplanarbeidet på kommunalt nivå. Uklarheter rundt disse begrepene blir beskrevet som utfordrende og kan føre til forvirring og uenighet internt i kommunen og hos fylkeskommunen, og kan mulig påvirke utformingen av planer og beslutninger om arealbruk. Det blir også påpekt at kommunen sjeldent følger opp endring av areal i kjøpesenter som for eksempel blir omgjort fra plasskrevende varer til detaljhandel, og hva konsekvensene av en slik endring kan ha for sentrumsutviklingen. Når et areal brukt til plasskrevende varer blir frigjort blir det plass til mange butikker som driver med detaljhandel.

Administrativt ansatte på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå påpeker at den tradisjonelle definisjonen av sentrum opp mot den nyere definisjonen av både sentrumsområder og kjøpesenterområder, ofte er utfordrende å håndtere. Det viser seg at diskusjonen rundt definisjon av sentrumsgrenser også ofte skaper uenighet og splid.

«Tåler sentrum at et nytt handelsområde kommer så tett på det tradisjonelle sentrum?»

Sitat administrativt ansatt.

I tillegg blir definisjonen av størrelsen på kjøpesentre påpekt som utfordrende, selv om RB 2013 har satt grensen på 3000 m². Ansatte i både kommune, fylkeskommune og stat hevder at næringsaktører forsøker å omgå maktsgrensen ved for eksempel å dele etablering eller utvidelsen i to enheter, selv om det i praksis er en enhet. Det blir også i diskusjonen om kvadratgrense påpekt et ønske om lokal tilpassing.

«Viss fylkeskommunen skal videreføre regional planbestemmelse om kjøpesenter må de nøye vurdere kvadratgrensen. I en regional bestemmelse burde det ikke være en konkret grense – for det er ulikt for kvar kommune».

Sitat administrativt kommuneansatt.

Videre blir bransjegliding pekt ut som en utfordring. For administrativt ansatte på kommunalt og fylkeskommunalt nivå har det blitt vanskelig å håndtere og skille alle de ulike bransjene. Det blir fortalt om utallige aktører som tilbyr brede vareutvalg som blir plassert utenfor sentrum og som ikke ønsker å være plassert sentralt.

3.2.7. Differensiering

I flere av intervjuene kommer det fram et forslag om å differensiere en regional planbestemmelse for å dekke flere varettyper, øke arealeffektivisering og dekke en større del av handelen som handelsparker og big-box-konsepter. Det kommer også fram at det er utfordringer med handelsparker som er plassert utenfor sentrum som kan øke transportmengden og føre til byspredning – og lite effektiv arealutvikling selv om lokaliseringen er i tråd med RB 2013.

Geografisk differensiering: Det virker som det er en utfordring i flere av case-kommunene at mye av handelen er bilbasert. Mange av stedene har ikke et godt nok alternativt til personbil på handlereiser. Kollektivtilbudet er primært til skoleelever.

Gjennom intervjuer med både administrativt ansatte og politikere ble det identifisert et behov for en mer differensiert tilnærming på både små og store steder, samt geografiske

forskjeller (f.eks. innlandskommuner og kystkommuner). Det ble påpekt at både RB 2013 og SPR-BATP, i større grad kunne vært tilpasset lokale forhold, for eksempel med tanke på størrelsen på stedene og tilgjengeligheten av kollektivtransport.

Videre ble det gjennom intervjuene konstatert at SPR-BATP ikke hadde særlig betydning for arealplanlegging på kommunalt nivå, da det ikke eksisterte grunnlag for kollektivtilbud eller kollektivknutepunkt å fortette rundt.

3.2.8. Ulike betingelser

Flere av informantene setter sentrum opp mot kjøpesenter etablert utenfor sentrum (i strid med RB 2013), og beskriver det som to virksomheter som konkurrerer mot hverandre. I den sammenheng blir det pekt på både fra kommunalt og statlig nivå at sentrum og kjøpesentrene ikke konkurrerer på samme betingelser, og det blir derfor foreslått at de ikke burde konkurrere overhodet.

«Kanskje sentrum ikke kan eller skal konkurrere med handel?»

Sitat administrativt kommuneansatt.

Blant annet blir det nevnt at kjøpesenter ofte tilbyr gratis parkering, mens sentrum vanligvis har parkeringsavgift, noe som gir kjøpesenter en fordel. Videre har kjøpesentre alle fasiliteter og tjenester samlet på ett sted og under samme tak. Kjøpesentrene tilbyr ofte matbutikker, treningssentre og legesentre for å tilfredsstille flere behov samtidig. I Nordland har flertallet av regionsentrene etablert kjøpesenter i sentrum og derfor blir ikke konkurransen sett på som en utfordring. I regionsentrene med kjøpesenter utenfor sentrum blir denne konkurransen av flere informanter beskrevet som både kompleks og utfordrende.

3.2.9. Tilgang på kunnskap

Flere administrativt ansatte i kommunene har pekt på utfordringer knyttet til handelsanalyser som ikke har fungert tilfredsstillende. Det blir i tillegg sagt at kommunen mangler på kunnskap om sentrums- og handelsutvikling, noe som de ansatte i kommunen mener har vært med å påvirke og komplisere arealplanprosesser.

3.3. Fordeler og ulemper basert på intervjuer med politikere

For å få et helhetlig bilde av situasjonen har vi undersøkt og kartlagt utfordrings- og mulighetsbildet basert på intervjuer med politikere fra både kommuner og fylkeskommunen.

Disse politikerne spiller en sentral rolle i beslutningsprosesser på lokalt og regionalt forvaltningsnivå knyttet til spørsmålet om etablering av kjøpesentre. Deres perspektiver og meninger bidrar til å belyse ulike aspekter ved temaet. Ved å inkludere politikernes synspunkter i analysen, kan vi få bedre innsikt i hvilke politiske hensyn som tas i planleggingsprosessene, hvilke prioriteringer som legges til grunn, og hvordan politikerne ser på balansen mellom økonomisk utvikling, bærekraftig planlegging og hensynet til lokalsamfunn

3.3.1. Behovet for regional styring

Det er tydelig at etablering av kjøpesentre er et tema som vekker engasjement og interesse fra ulike interessegrupper og samfunnsaktører. Diskusjonen om kjøpesentre går langt utover bare å være en debatt om RB 2013 og handelsutvikling – den berører også bredere spørsmål om samfunnsutvikling (inkludert sentrumsutvikling), bærekraft, og livskvalitet. Gjennom intervjuene ble det tydelig at flere mente at RB 2013 representerer en viktig tverrfaglig tematikk.

Et flertall av politikere på kommunalt og regionalt nivå mener at RB 2013 har fungert godt, og at den bør videreføres. Noen få har uttrykt en viss uenighet når det gjelder videreføring av planbestemmelsen, men ser likevel et behov for regionalt tilpasset styring fremfor statlig styring.

«Tror det er ukontroversielt å si at det har vært en utfordring for sentrumutviklingen at det har kommet en del større bilbaserte handelsetableringer utenfor sentrum».

Sitat kommunepolitiker.

Flere administrativt ansatte og politikere, på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, konstaterer at RB 2013 har virket etter sin hensikt, blant annet ved å styrke eksisterende by- og tettstedssentre.

«Hvor stort skal det bli før noen tør å sette ned foten».

Sitat fylkespolitiker.

3.3.2. Samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene

Flere kommunepolitikere forteller at fylkeskommunen i noen tilfeller framstår og fungerer som en motspiller, når den regionale planbestemmelsen blir brukt som grunnlag for innsigelse. Intervjuene som er gjennomført med politikere viser at det er et tydelig søkelys på hvordan fylkeskommunen kan opptre som medspiller framfor motspiller. Det blir tydelig uttrykt et behov for å styrke samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunen, fra politikere på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Det fremheves fra politikere på kommunalt nivå at kommunene har autonomi til å utarbeide sine egne arealplaner, og at det er de som har inngående og best kjennskap til lokale forhold og behov.

En politiker på kommunalt nivå uttrykker bekymring for at RB 2013 ikke er designet for alle typer kommuner, og at om de skulle ha fulgt planbestemmelsen, hadde de ikke kunne bygd ut eller fått den ønska utviklingen kommunen selv ville.

3.3.3. Oppfølging av den regionale planbestemmelsen

Flere politikere, og administrativt ansatte, har pekt på at det mangler et system for oppfølging og håndheving av ulovligheter knyttet til utbygging av kjøpesentre. Politikere på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå forteller at det er vanskelig å etterleve RB 2013, og de frykter at utbyggere lettere bryter med regionale planbestemmelser, da det er få eller ingen konsekvenser.

3.3.4. Vekst versus vern

«Trenger vi virkelig flere butikker?»

Sitat fylkespolitiker.

Gjennom intervju med politikere blir det påpekt at balansen mellom vekst og vern ofte er utfordrende i arealplanarbeid, også i forbindelse med etablering av kjøpesenter og utvikling av sentrum. Det blir vist til kompleksiteten ved å skulle ta valg knyttet til økonomisk utvikling opp mot hensynet til miljø, klima og samfunnsutvikling.

«Det handler om hvem som styrer – det handler om hvem som sitter i førersetet. Og det handler om en faglig sterk administrasjon».

Sitat fylkespolitiker.

I noen av intervjuene kommer det fram at fylkeskommunen og kommunene bør samarbeide om å få til en vekst i Nordland. Det kommer fram at fylkeskommunen bør være en medspiller og ikke «overarealmyndighet».

3.3.5. Tids- og ressurs hensyn

En gjenganger når det kommer til utfordringer i offentlig sektor, er ressursmangel. Gjennom intervjuene kommer det tydelig frem at politikerne mener det er for lite ressurser i både regional- og kommunal arealplanforvaltning. Det blir påpekt at arealforvaltning er tidskrevende, og spesielt noen saker tar opp ekstra tid både i fylkeskommunen og i kommunen. Ressursmangel i fylkeskommunen blir angitt som en av grunnene til at fylkeskommunen ofte blir en usynlig aktør i dette arbeidet.

3.3.6. Definisjoner og begreper

Både kommune- og fylkespolitikere peker på utfordringene ved å holde styr på de ulike definisjonene og begrepene som brukes i arealforvaltningen. Gjennom intervjuene kom det tydelig frem at mange var godt kjent med problemstillingene og det praktiske arbeidet med tanke på etablering og utvidelse av kjøpesenter, men alle var ikke like godt kjent med selve planbestemmelsesverktøyet og plansystemet generelt.

Det ble også stilt spørsmål ved definisjonen av regionscenter, som ble fastsatt for over ti år siden, og om dette er en definisjon som kan og bør revideres. En fylkespolitiker uttrykte bekymring rundt dette, og mente at dette er en definisjon som er med på å skape A og B-lag av kommuner, der ti kommuner med regionscenterstatus får lov å utvikle seg, mens resten må vente.

3.4. **Oppsummering av fordeler og ulemper**

Administrativt og politisk ansatte på fylkeskommunalt og kommunalt forvaltningsnivå er positive til og støtter en videreføring av RB 2013, da mange påpeker at Rb 2013 blant annet kan ha bidratt til å sette rammer for bedre regulering og styring av kjøpesentrenes vekst og påvirkning på kommunesamfunnet.

«Det regionale blikket er en styrke».

Sitat kommunepolitiker.

Intervjuene som er gjennomført i evalueringen, viser at flertallet av informantene foreslår videreføring av RB 2013. Intervjuobjektene gir likevel ingen samlet og samstemt forklaring på for hvorfor de foreslår videreføring. Flere foreslår videreføring slik at etablering av kjøpesenter fortsatt kan styres fra regionalt, og ikke statlig, nivå. Andre informanter fremmer videreføring for å opprettholde kontinuiteten og forutsigbarheten den tidligere planbestemmelsen har gitt. Flertallet av informanter ønsker videreføring kun om planbestemmelsen kan tilpasses de lokale behovene i Nordland. I tillegg viser flere informanter til behovet for å fremme en miljøvennlig arealforvaltning, og at den regionale planbestemmelsen kan støtte oppunder et slikt arbeid.

Tabell 3: Informantenes vurdering av spørsmålet om videreføring av regional planbestemmelse for kjøpesentre

	Foreslår videreføring av RB 2013, men med endringer	Foreslår ikke å videreføre RB 2013
Kommunalt ansatte	10	1
Fylkeskommune	5	2
Statsforvalter	2	
Totalt	17	3

Samtidig er det noen administrativt og politisk ansatte på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå som er bekymret for konflikter som har oppstått mellom forvaltningsnivåene grunnet innsigelser basert på RB 2013.

Både administrativt og politisk ansatte uttrykker tydelig bekymring rundt hvem som skal følge opp en eventuell ny planbestemmelse om etablering av kjøpesenter, og hvordan.

«Det er ingen som følger opp planbestemmelsen. Hvem skal følge opp? En løsning kan være at kommunen følger opp dette ut fra kommuneplanens arealdel».

Sitat administrativt kommuneansatt.

Flere administrativt ansatte i kommunen påpeker at selv om RB 2013 kan ha virket tydelig på papiret, har den vært utfordrende å praktisere. Dette gjelder blant annet håndheving, tilsyn og oppfølging. En av informantene stiller spørsmål ved hvor omfattende en planbestemmelse kan være, og om det er mulig å legge inn flere retningslinjer og reguleringer. For eksempel retningslinjer som angår etablering av kultur- og fritidsaktiviteter i kjøpesentrene, med begrensninger på etablering av kinoer, kulturhus, bespisning eller lignende for å unngå konkurranse med etablerte kulturelle sentre i bysentrum eller andre områder.

Bekymringen rundt etablering av kjøpesenter og behovet for en regulering av dette er tydelig. Butikkdød og tomme lokaler i sentrum, bilbasert handel, netthandel, gratis parkering på kjøpesenter og manglende kollektivtilbud er noen eksempler på utfordringer som blir nevnt i sammenheng med RB 2013 og regional regulering av handel.

I tabellen under er et sammendrag av fordeler og ulemper ved RB 2013, basert på de gjennomførte intervjuene.

Tabell 4: Oppsummering av informantenes syn på fordeler og ulemper med RB 2013

	Fordeler med planbestemmelsen	Ulemper med planbestemmelsen
Kommunalt nivå	Veiledende.	Detaljstyring fra fylkeskommunalt nivå.
	Rammeverk for kommunalt planarbeid.	Manglende oppfølging og håndheving av planbestemmelsen.
	Styrker det regionale nivået.	Fylkeskommunen blir sett på som en motspiller.
	Tydeliggjør fylkeskommunen sin rolle som planmyndighet.	Uenighet, dårlig kommunikasjon og konflikt om innsigelse.
	Fylkeskommunen som medspiller, ikke motspiller, for å få til bærekraftig arealbruk.	Uenighet rundt definisjoner av sentrumsgrenser og størrelse på kjøpesenter.
Regionalt nivå	Planbestemmelsen skaper en diskusjon rundt viktige tverrfaglige temaer	Oppfølging og håndheving av planbestemmelsen – hvem skal stå for ulovlighetsoppfølging av den regionale planbestemmelsen?
	En preventiv planbestemmelse som har stoppet utbygging utenfor sentrumsområder.	Forskjellsbehandling av kommunene – en planbestemmelse for alle ti regionsentrene er utfordrende.
	«Agendamakt» – planbestemmelsen er med å gi regional myndighet mulighet til å sette etablering og lokalisering av kjøpesenter på agendaen.	Fylkeskommunen er en demokratisk organisasjon med andre oppgaver enn kommunene – og bør ikke være en overkommunen.
	Styrker sentrumsutvikling.	Lite avsatte ressurser i regional og kommunal forvaltning til å jobbe med dette.
		Innsigelser, og eventuelle meklinger, er ofte tidskrevende og tidvis konfliktfulle.

3.5. Kunnskapsgrunnlag

Nordland fylkeskommune drifter [Nordland i tall](#) som er en kunnskapsportal for informasjon om samfunnsutviklingen i Nordland. Denne kunnskapsportalen er tilgjengelig for kommunene. Evalueringen har ingen data eller funn på kommunenes bruk av denne portalen, men flere informanter ønsker mer kunnskap og data tilpasset regionsenterstrukturen.

Noen av regionsentrene har fått utført handelsanalyser, men flere informanter uttrykker misnøye med disse og ønsker bistand fra regionalt nivå til å enten gjennomføre disse, eller anbefaling og opplæring i hvordan en kan gjennomføre en slik analyse på best mulig måte.

3.6. Innsigelser til kommuneplaner med bakgrunn i regional planbestemmelse

Nordland fylkeskommunen har myndighet til å fremme innsigelser mot kommunale planer dersom disse vurderes å være i konflikt med nasjonale og/eller regionale interesser, jf. pbl. § 5-4. Dette innebærer at fylkeskommunen kan sikre at lokale planer og beslutninger er i samsvar med overordnede mål og retningslinjer fastsatt på nasjonalt og regionalt nivå.

Det er imidlertid viktig at bruken av innsigelser skjer med god forankring i overordnede styringsdokumenter. Gjennom slike styringsdokumenter vil det ofte være tatt hensyn til lokale forhold og behov, samtidig som nasjonale og regionale interesser ivaretas. Styringsdokumentene vil på denne måten også skape større forutsigbarhet for kommunene, med hensyn til fylkeskommunens bruk av innsigelse.

Samlet sett gir muligheten til å fremme innsigelser Nordland fylkeskommune en viktig rolle i å sikre at arealforvaltningen i regionen over tid skjer i tråd med nasjonale og regionale mål og interesser.

Ansatte i kommunen påpeker at innsigelsene ofte oppleves som uklare og tungvinte å håndtere, da de krever omfattende dokumentasjon og forståelse av både juridiske og planfaglige aspekter. Videre blir det oppgitt at innsigelser ofte medfører en betydelig byråkratisk byrde for kommunene, samtidig som det kan føre til forsinkelser og komplikasjoner i planleggingsprosessen. Hensynene bak reglene om innsigelse er først og fremst å sikre kunnskap inn i planprosessene, og at det drives kontroll med kommunenes planlegging. Dersom innsigelser oppleves som byråkratiske i kommunene kan dette muligens forklares med svak forankring av de ulike nasjonale og regionale hensyn og interesser, i planarbeid på regional og kommunalt nivå.

«Per i dag ingen uvilje mot å utvikle kjøpesenter X videre – dette kan være bekymringsfullt. Hvor stort skal det bli før noen tørr å sette ned foten?»

Sitat (tidligere) fylkespolitiker.

Flere informanter, både politikere og administrativt ansatte fra både regionalt og kommunalt forvaltningsnivå, trekker spesifikt frem innsigelsen mot planbestemmelse i Bodøs kommuneplan arealdel som legger til rette for økning av handel med ikke-plasskrevende varer på Stormyra handelsområde. Innsigelsen er fremmet med grunnlag i RB 2013 og blir beskrevet som utfordrende og konfliktfull. Stormyra er et eksisterende handelsområde hvor det i dag er etablert og tillatt et stort handelsareal. Handelsarealet ligger i ytterkant av det som i dag kan betegnes som sentrum i kommunen. Hovedåren for alle busser til og fra sentrum går gjennom dette området, og avstanden til bykjernen er cirka 2.5 km.

Nordland fylkeskommune ved fylkesråd for kultur, miljø og folkehelse fremmet innsigelse 25. januar 2018. Innsigelsen er rettet mot at det nå åpnes opp for handel med ikke-plasskrevende varer på Stormyra handelsområde. Det skal ifølge arealplanen tillattes økt med 9 612 m² BRA. Omfanget ble senere justert til 9 189 m² BRA. Innsigelsen er begrunnet med at endringen er i strid med regional politikk og RB 2013. Fylkeskommunen pekte på manglende vurdering av hvilken effekt en så stor økning av detaljhandel på Stormyra vil ha på handel i sentrum. I tillegg mente fylkesråden at plassering av detaljhandel på

Stormyra kunne føre til en økning i biltrafikk da parkeringsplassene er lettere tilgjengelig på Stormyra enn i sentrum.

Bodø kommune utarbeidet en supplerende handelsanalyse som konkluderte med at kommuneplanens anslag om et arealbehov for detaljvarehandel med ikke-plasskrevende varer på Stormyra på 9 189 m² var noe lavt sett i forhold til utviklingen. Handelsanalysen viste at Bodø sentrum ikke vil ha plass til å imøtekomme det arealbehovet som detaljhandel med ikke-plasskrevende varer utløser på Stormyra. I tillegg argumenterte Bodø kommune på sin side for at den dokumenterte økningen av handel på Stormyra ikke ville påvirke handel i sentrum negativt, men heller styrke Bodø som regionalt handelssenter.

I lys av handelsanalysen ba kommunen fylkeskommunen vurdere å trekke innsigelsen, men fylkeskommunen viser til at detaljhandel på Stormyra de seneste årene har hatt betydelig innvirkning på handelen i Bodø sentrum. Det blir i denne sammenhengen vist til at omsetningen i detaljhandel med ikke-plasskrevende varer i perioden 2008 – 2016 har økt med 213 % på Stormyra og kun 2 % i Bodø sentrum. Fylkesråden mener økt handel på Stormyra vil gå på bekostning av handelen i sentrum og at planforslaget fortsatt er i strid med regional politikk og RB 2013 og opprettholder derfor innsigelsen. Tidlig i juni 2018 blir det mekling mellom kommunen og fylkeskommunen, men fylkeskommunen opprettholder innsigelsen.

I midten av juni 2018 vedtar kommunestyret i Bodø kommuneplanens arealdel uten å imøtekomme innsigelsen fra Nordland fylkeskommune. Saken blir dermed sendt til statsforvalteren (fylkesmannen i 2018) i juli der kommunen argumenterer nok en gang for at Stormyra både styrker Bodø som regionsenter og handelen i bykjernen. Statsforvalteren i Nordland sender saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i november 2018 og anbefaler at innsigelsen tas til følge. Akkurat som fylkeskommunen, mener statsforvalteren at planen medfører endring av vedtatt senterstruktur som vil komme i konflikt med overordnede målsettinger i regional plan og SP-RBAT. Både fylkeskommunen og statsforvalteren er begge enig om at økning av handel på Stormyra vil påvirke handelsbalansen med bykjernen.

Departementet vurderer at en utvidelse av handel med ikke-plasskrevende varer på over 9 000 m² BRA, som kommuneplanen legger opp til, som begrenset sett i forhold til de handelsarealene som allerede er etablert og tillatt innenfor området. Departementet mener kommunen gode styringsmuligheter, slik at de gjennom oppfølgende detaljplanlegging kan gjennomføre oppryddingen innenfor området som kommunen selv ønsker. Departementet konkluderer med at området ikke er å anse som utenfor byen eller tettstedet Bodø. Departementet vurderte det også som viktig å ikke begrense Bodø kommunes handlingsrom mer enn nødvendig i den omfattende og krevende planleggingsfasen som kommunen var inne i.

Til syvende og sist godkjente departementet kommuneplanens foreslåtte utvidelse av handelsarealet på Stormyra og innsigelsen fra Nordland fylkeskommune ble dermed ikke tatt til følge.

4. TOLKNING OG VURDERING AV HOVEDFUNN

4.1. Kjøpesentre i Nordland

Norge er det landet i Europa med flest kvadratmeter kjøpesenter per innbygger. En forklaring kan være at Norge er et langstrakt land, med spredt bosetning og et hustrig klima, som egner seg godt for innendørshandel med alt på ett sted (Dagens næringsliv, 2022). Ifølge tall fra NHO Service og handel (2024), hadde handelsnæringen i februar 2024 en volumvekst på 4,6 prosent og en verdivekst på 9,5 prosent. Butikkhandelen vokste med 8,8 prosent, og netthandelen er fortsatt en vekstvinner, med en vekst på 16,4 prosent. Oslo Handelsstandsforening melder i tillegg at kjøpesentrene hadde en historisk høy omsetning mellom 2021 og 2022, og høyeste vekst siden 2015.

Likevel melder CIVITAS (2022b) at minst ti prosent av dagens butikker vil være borte om 10 år, blant annet på grunn av bransjegliding og netthandel. Med dårlige økonomiske tider og fortsatt lave marginer vil også det samlede handelsarealet reduseres, selv om butikkene i gjennomsnitt kan bli noe større. Tall fra Prognosesenteret, referert av CIVITAS (2022b), antyder at behovet for handelsareal vil synke med hele 20 prosent frem mot 2050. CIVITAS-rapporten peker videre på at enhver ny butikkkvadratmeter vil måtte tas fra eksisterende areal, noe som kan føre til at en del av dagens lokaler blir stående tomme eller må omdisponeres til andre formål. Dette taler for en streng praksis knyttet til nyetablering av butikker, kjøpesentre og handelsområder. I tillegg vil miljø- og klimahensyn favorisere bruk og oppgradering av eksisterende bygningsmasse fremfor nybygging.

På linje med den nasjonale trenden har også Nordland opplevd vekst og utvikling av kjøpesentrene frem til nå. Samtlige ti regionsentre i Nordland har sett etableringen av ett eller flere kjøpesenter, som har blitt et kjernepunkt for handel og kommersiell aktivitet. I mange av regionsentrene er kjøpesentrene strategisk plasserte, enten i sentrum eller i nærliggende områder. Eksempler på dette er kjøpesenterlokalisering i Narvik, Sortland, Fauske og Svolvær. En av grunnene til at flere kjøpesentre er etablert sentralt, kan blant annet være fordi kommunen har god tilgang på areal i de tradisjonelle sentrumsområdene i regionsenteret.

Mange av kjøpesentrene i Nordland ble først etablert på nittitallet, før regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter tredde i kraft. Flere av disse kjøpesentrene har gjennomgått etterfølgende utvidelser. Et eksempel er City Nord i Bodø som i dag har et areal på over 65 000 m². Under den siste utvidelsen i 2018 fremmet fylkeskommunen innsigelse. Denne innsigelsen førte til meklings hos departementet, hvor Bodø kommune til slutt vant frem, og utvidelse ble godkjent (presentert i punkt 3.6).

Et annet eksempel er Amfi Mo i Rana som i dag består av to bygg, Meyer-bygget og Domus-bygget, som til sammen dekker over 12 000 m².

Bruken og driften av kjøpesenter har kontinuerlig endret seg gjennom tidene, en endring som også skjer med kjøpesentrene i Nordland. Tradisjonelt sett har kulturtilbud blitt lagt til sentrumsområdene. I følge CIVITAS (2022b) rapporterer både planleggere og næringen om endringer. Kjøpesentrene viser tegn til at de trenger andre bein å stå på, og at de nå søker å trekke til seg andre tilbud enn kun handel. I kjøpesentre med store og ofte billige

lokaler, kommer det nye konsept som for eksempel kino og lekeland. I mange tilfeller kan det innebære utarming av sentrum når kjøpesentrene er lokalisert utenfor sentrum. I flesteparten av regionsentrene i Nordland er kjøpesentrene lokalisert i sentrum, noe som ikke reiser en slik problemstilling.

Bruk av kjøpesenter i Nordland er hovedsakelig bilbasert. Dette skyldes delvis den begrensede tilgjengeligheten på kollektivtransport, samt stor tilgang på gratis parkering ved kjøpesentrene. Mange regionsentre har gratis parkering både i sentrum og på kjøpesentre lokalisert i sentrum. Den bilbaserte tilnærmingen til handel reflekterer regionens geografiske og infrastrukturelle forhold, og understreker et behov for å tilrettelegge for mer miljøvennlige (for eksempel kollektivbaserte) transportløsninger.

NIBR sin gjennomgang av roller og funksjoner i mindre byer og regionsentre i 2021 beskriver blant annet «geografisk skjerming»; når lang reiseavstand til regionsentra gir grunnlag for mer omfattende handel- og tjenesteyting. Dette er tilfellet for mange av regionsentra i Nordland. I mange av regionsentra er handelen samlet i ett kjøpesenter, som kan gi grunnlag for flere butikker, større utvalg og en opprettholdelse av varehandel i sentrum. NIBR (2021) viser til at dominerende kjøpesentre i sentrum kan tappe tettstedet for byliv. Samtidig kan et sentrumsbasert kjøpesenter trekke kunder og innbyggere til sentrum (NIBR 2021). Dette avhenger av kjøpesentrenes størrelse og gjenværende handel på gateplan.

4.2. Regional planbestemmelse i Nordland 2013-2023

Hensikten med RB 2013 var å styrke eksisterende by- og tettstedsentre, samt å bidra til miljøvennlige transportvalg og god tilgjengelighet.

Om RB 2013 har fungert etter intensjonene basert på funnene som er gjort, er vanskelig å svare ut i denne rapporten. Det er usikkert hvilken effekt den regionale planbestemmelsen har hatt på lokalisering av kjøpesentre. Flesteparten av kjøpesentrene ble etablert før RB 2013 ble vedtatt, og mange utvidelser skjedde også før vedtak. Noen få utvidelser har kommet etter at regional planbestemmelse trådte i kraft. I tillegg peker funnene fra intervjuene på at det har vært liten effekt selv om de fleste presenterer positive erfaringer og fremmer videreføring av bestemmelsen.

«Kanskje sentrum ikke kan konkurrere med handel?»

Sitat administrativt kommuneansatt.

Vi kan ikke utelukkende si om den regionale planbestemmelsen har fungert etter intensjonene, eller om den har hatt en effekt sammen med andre virkemidler.

En observasjon av lokalisering av kjøpesentre i Nordland kan tyde på at tidligere statlige retningslinjer om regulering av kjøpesenter delvis har fungert etter intensjonene, da flertallet av kjøpesentrene i Nordland er lagt til sentrumsområdene. Dette samsvarer med intensjonen bak RB 2013 om å fremme sentral lokalisering av kjøpesentre for å styrke bærekraftig utvikling og å unngå spredt arealbruk. Utvidelser av eksisterende kjøpesentre har hovedsakelig skjedd innenfor sentrumsområdene. Det er i all hovedsak Bodø som har kjøpesentre og handelssentre etablert utenfor sentrum, og med etableringer og utvidelser etter vedtak av RB 2013. Likevel vil vi være forsiktig med å trekke konklusjoner basert på denne observasjonen alene. Andre faktorer som markedskrefter, demografiske forhold,

lokale økonomiske forhold, og politiske beslutninger på kommunalt nivå, kan også ha påvirket lokaliseringen av kjøpesentre i regionen. Derfor kan vi ikke utelukke at effekten av RB 2013 er begrenset, eller at den er vanskelig å isolere fra andre påvirkningsfaktorer.

Planlegging av kjøpesentre og utvikling av sentrumsområder fremstår som en kompleks og utfordrende oppgave i lys av den kontinuerlige avveiningen mellom økonomisk vekst og vern av miljø og klima. Dette blir tydelig fremhevet gjennom intervjuene med både administrativt og politisk ansatte på ulike forvaltningsnivå. Beslutningsprosessen knyttet til etablering og utvikling av kjøpesentre og sentrumsområder kan være utfordrende, blant annet fordi det må tas hensyn til ulike interesser, lovverk, statlige og regionale retningslinjer i tillegg til å finne kompromiss som tar hensyn til økonomiske og samfunnsmessige behov.

Flere informanter påpeker at RB 2013 har hatt en preventiv effekt. Dette kan ha fungert som en barriere for aktører som ønsker å etablere nye kjøpesentre utenfor definerte områder eller med en størrelse som ikke er i tråd med regionale mål og interesser. Mulig har dette bidratt til å bevare eksisterende handelsstrukturer, unngå overetablering og opprettholde et mangfoldig handelsmiljø som er tilpasset regionens behov.

Ansatte i kommunen bemerker at sentrum er mer enn bare handel. I motsetning til kjøpesentre, som er rettet mot kommersiell handelsvirksomhet, har sentrum et bredere spekter av tilbud og funksjoner. Sentrum skal fungere som et kulturelt og sosialt knutepunkt i lokalsamfunnet, hvor det tilbys et mangfold av aktiviteter og opplevelser for innbyggerne. I sentrum finner man ikke bare butikker og forretninger, men ofte en rekke kulturinstitusjoner og offentlige fasiliteter som for eksempel kulturhus, kino, konserthus og bibliotek.

«Kjøpesenterområdene er handel – sentrum er noe annet, og kanskje noe mer?»

Sitat administrativt kommuneansatt.

Intervjuene indikerer et behov for en mer fleksibel tilnærming til arealplanlegging, der lokale forhold og behov tas mer hensyn til for å sikre relevante og effektive planprosesser. Blant annet bør en ny regional planbestemmelse bedre tilpasses lokale forhold med tanke på størrelse på stedene, tilgjengeligheten av kollektivtilbud og grunnlag for kollektive knutepunkt.

4.3. Regional planbestemmelse som ramme for kommunens planarbeid

RB 2013 har hatt som mål å sette rammer for kommunens planarbeid ved å etablere retningslinjer og begrensninger for lokalisering, størrelse, utforming og funksjon av kjøpesentre innenfor regionen.

Informantene gir klart inntrykk av at RB 2013 har gitt en felles ramme for kommunene å forholde seg til. Etablering og utvidelse av kjøpesentre er et tema som krysser kommunegrensene når det gjelder infrastruktur, miljøvern og handelsutvikling. RB 2013 kan ha vært med å unngå fragmentert utvikling og sikre at det samarbeides om å styrke regionsentrene som funksjonelle sentra.

RB 2013 har blitt kritisert for å være overgripende, og det har skapt debatt blant administrativt og politisk ansatte. Denne kritikken reiser viktige spørsmål om hvorvidt RB

2013 balanserer behovet for regional styring med kommunenes behov, autonomi og lokaldemokrati. Regionale planbestemmelser kan gjøre det vanskelig for kommunene å tilpasse seg sine egne planer og lokale forhold, og føre til at lokale initiativ og prosjekt enten blir forsinket eller avvist, selv om de kan ha positive effekter for lokalsamfunnet. I tillegg er gjennomføring av regionale planbestemmelser sett på som en økt byrde da det ofte krever mer ressurser og tid fra administrasjon til kommunen, noe som ofte fører til frustrasjon blant ansatte. Dette gjelder spesielt i mindre kommuner der det allerede er begrenset med ressurser og kompetanse. RB 2013 kan også gi inntrykk av å ha undervurdert verdien av lokalkunnskap, i tillegg til å virke generell og lik ovenfor alle de 41 kommunene i Nordland. Kommunene har ofte god innsikt, kunnskap og forståelse rundt de spesifikke utfordringene og mulighetene i sin kommune, noe som fort kan gå tapt i en generell tilnærming.

Politisk ansatte på kommunalt nivå uttrykte bekymring for den overgripende naturen ved en regional planbestemmelse. Styring gjennom en regional planbestemmelse kan blant annet bli oppfattet som en undergravelse av lokaldemokratiet. Politisk blir det argumentert med svekkelse av den lokale beslutningsmyndigheten, noe som igjen kan føre til motstand mot regionale planer. En regional planbestemmelse kan derfor skape konflikt mellom regional og lokal myndighet, da lokale politikere opplever å ikke ha tilstrekkelig med handlingsrom til å gjennomføre politikk som reflekterer lokale ønsker og behov.

Basert på funn viser denne rapporten at det er et tydelig behov for kontinuitet og stabilitet, og at en regional planbestemmelse kan bidra til nettopp dette. Samtidig som en regional planbestemmelse skal sikre helhetlig og bærekraftig utvikling, er det avgjørende at den også utformes og gjennomføres på en måte som gir rom for lokal tilpasning og innflytelse.

4.4. Innsigelser basert på regional planbestemmelse

4.4.1. Innledning

Plan- og bygningsloven kap. 5 regulerer muligheten til å fremme innsigelse. Innsigelse kan betegnes som en formell protest mot kommunenes arealplaner, og kan kun brukes mens en planprosess pågår. Innsigelse kan i utgangspunktet bare benyttes av regionale og statlige organer. Etter loven er det likevel en viss adgang for kommuner og Sametinget til å fremme innsigelse. For kommunene i Nordland er det viktig å merke seg det siste, ettersom arealplaner og tillatelser etter plan- og bygningsloven ofte vil være av betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Etter endelig vedtak av en arealplan må det eventuelt brukes klage for å angripe et planvedtak i kommunen.

Innsigelse kan fremmes med bakgrunn i spørsmål som er av nasjonal betydning, jf. pbl. § 5-4 første ledd, og når planforslaget er i strid med bestemmelser i lov, forskrift, planbestemmelse o.l., jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd. Regional planbestemmelse er særlig nevnt som et grunnlag for å fremme innsigelse.

4.4.2. Regional planbestemmelse som grunnlag for innsigelse

I forarbeidene til plan- og bygningsloven sies det at det kan fremmes innsigelse med grunnlag i en regional planbestemmelse når det foreligger «en klar motstrid.» (Ot.prp. nr.

32 (2007-2008) s. 193) Dette har både en side mot selve ordlyden i den regionale planbestemmelsen, og ikke minst begrunnelsen for den regionale bestemmelsen. Til det siste kan vi vise til kravet til en fylldig og dekkende planbeskrivelse, jf. pbl. § 4-2 første ledd. Der slås det fast at alle forslag til planer skal ha en planbeskrivelse som «beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger». I arbeidet med en regional plan må det påses at planbeskrivelsen på god måte dekker og begrunner innholdet i en regional planbestemmelse. Dette er selvsagt viktig med hensyn til forutsigbarhet og praktisering av bestemmelsen, herunder bruken av innsigelse. I tillegg er dette viktig for å sikre selve grunnlaget for en innsigelse. Manglende eller mangelfull planbeskrivelse vil være en saksbehandlingsfeil. Virkningen av en slik feil, utover at den vil kunne bringe med seg mange tolknings spørsmål, er vanskelig å si noe om. En mangel på dette punktet vil likevel svekke det rettslige grunnlaget for en innsigelse.

I arbeidet med regional plan, og i et eventuelt arbeid med en regional planbestemmelse, bør fylkeskommunen ha et særlig søkelys på plansituasjonen i kommunene i Nordland, da dette vil kunne ha en klar side mot innsigelsespraksis og antallet dispensasjoner fremover. I nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027 ligger det en klar forventning og at kommunen skal prioritere å oppdatere planer.

4.5. Oppsummering

Funnene fra intervjuene og dokumentanalysen avdekker flere viktige aspekter som berører både miljø, samfunns-, by- og sentrumsutvikling i Nordland. Bilbaserte kjøpesentre øker trafikk og forurensing. Flere informanter gir inntrykk av at RB 2013 har fungert som en støtte for sentrumsutvikling og som en medspiller i å redusere klimagassutslipp og fremme en bærekraftig utvikling. Videre viser funnene at det i tillegg til statlige planretningslinjer kan være et behov for en regional planbestemmelse som er fleksibel og som tilpasser seg lokale forhold og behov.

Flere informanter nevner at det er mye bilbasert handel både i sentrum og på handelsetableringer utenfor sentrum. Bruk av personbil påvirkes av parkeringsplasser på lokasjonen, og kjøpesentre eller handelsparker med gratis parkeringsplass øker sannsynligheten for valg av bil fremfor kollektivtransport, sykkel eller gange. Nordland har en høy bilandel og i flere av intervjuene kom det fram at det er bilbasert handel både i sentrum og på handelslokaliseringer utenfor sentrum. Bodø er det eneste området med et attraktivt alternativ til personbil på handelsreiser.

Flere av kjøpesentrene i Nordland er gamle handelssteder med lokalisering i sentrum og flesteparten av disse ble etablert før RB 2013. Flere informanter er bekymret for at handelen i det tradisjonelle sentrum blir negativt påvirket ved at butikker flytter ut eller blir utkonkurrert av kjøpesentrene. Mange av kjøpesentrene har blitt utvidet, og flere av kjøpesentrene i regionsentrene er i dag større enn 3000 m².

Funnene fra intervjuene viser at etablering av handelsparker utenfor sentrum, på bilbaserte lokasjoner, blir ansett som en større utfordring enn lokalisering av kjøpesentre. Handelsparker utenfor sentrum er ofte bilbaserte, noe som øker behovet for privat biltransport. Dette fører til økt biltrafikk, noe som motarbeider nasjonale og internasjonale mål om å redusere klimagassutslipp. I tillegg krever handelsparker utenfor sentrum store

areal som kan føre til tap av grøntareal og/ eller landbruksjord, som strider imot nasjonale prinsipper om kompakt byutvikling og arealeffektivitet.

Effekten av RB 2013 må ses i større sammenheng med statlige føringer og andre virkemidler. Prosesser i forkant av regionale planer og i etterkant av innsigelsesinstituttet kan også ha betydning for målene i RB 2013. Statlige føringer som blant annet SPR-BATP og nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging, tidligere rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre og virkemidler som parkeringsrestriksjoner og utforming av byrommene kan ha betydning for hvordan stedene utvikler seg.

Effekten av RB 2013 kan ha vært større sammen med like parkeringsrestriksjoner i sentrum, på kjøpesentre og i handelparker.

Flesteparten av kjøpesenteretableringene kom under tidligere rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre (se oversikt i tabell 2). Flere av handelparkene har kommet i perioden med RB 2013.

Grunnlag for innsigelser kan være ulikt for fylkeskommunene og Statsforvalteren. Regional planbestemmelse brukes av fylkeskommunene, og SPR-BATP av Statsforvalteren.

Det er delte oppfatninger om effekten av RB 2013, og det kan være utfordrende å skille planbestemmelsen fra andre føringer og virkemidler.

Informantene gir en samlet oppfatning om behov for en regional planbestemmelse som regulerer handel og kjøpesentre. Mange av informantene fremmet et ønske om å ha føringer eller bestemmelser på regionalt nivå å støtte seg på i planprosesser. Noen få informanter mente at det lokale selvstyret og kommunenes arealmyndighet står så sterkt at det ikke er behov for fylkeskommunale prosesser og planer for arealutvikling.

5. ANBEFALINGER

5.1. Innledning

I spørsmålet om Nordland fylkeskommune skal vedta en ny regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter, må det tas vurderinger av fylkestinget med utgangspunkt i et konkret planfaglig og planpolitisk skjønn. Evalueringen av RP 2013 kan likevel gi veiledning for det skjønnet som må bli utøvd av fylkestinget.

De anbefalingene som følger av selve evalueringsarbeidet for RB 2013, er angitt i punkt 5.2. Til slutt er det i punkt 5.3 gitt en oppsummering med hensyn til anbefalinger.

5.2. Overordnede merknader til evalueringsarbeidet

Intervjuene med informantene viser at det er bred støtte for at fylkeskommunen vedtar en ny regional planbestemmelse for etablering av kjøpesentre.

Flere informanter uttrykker bekymring for at økt spredning av handelsvirksomheter kan få negative konsekvenser for regionen, som fragmentering av handelsstrukturen og svekkelse av sentrumsområdene.

I tillegg er det flere informanter som peker på at det vil være en fordel med en regionalt tilpasset planbestemmelse, fremfor statlige planretningslinjer som er like for hele landet.

Regional planbestemmelse blir oppfattet som et viktig verktøy for å opprettholde en bærekraftig og levedyktig handelssektor i regionen.

5.3. Konkrete forhold i evalueringsarbeidet

5.3.1. Utforming

Flere informanter peker på utfordringer ved manglende eller mangelfull begrepsavklaring i RB 2013.

Kommentarer: Regional planbestemmelse må være utformet på en mest mulig klar og entydig måte. Angivelsen av virkeområdet for RB 2013 kan tjene som et eksempel. RB 2013 fastslo at kjøpesentre bare var tillatt i «byer og tettsteder som har et handelsomland ut over egen kommune», men den regionale planbestemmelsen overlot til kommunene å «fastsette sentrumssoner og handelsområder i sine kommune(del)planer». En mer riktig og vanlig tilnærming er at sentrumssoner blir definert i regional plan med fremstilling i kart. I slike tilfeller vil en regional planbestemmelse med tiltaksforbud bli knyttet til definerte geografiske områder. Man kan også se hen til RPB 1999 og RPB 2008, som var utformet på en mer presis måte enn RB 2013. Vi mener også det var uheldig at RB 2013 var utformet som en «tillatelsesbestemmelse» og ikke en forbudsbestemmelse, slik pbl. § 8-5 legger opp til.

5.3.2. Tiltaksangivelse

Enkelte informanter oppfatter at betegnelsen «kjøpesenter» kan være begrensende, fordi begrepet ikke fullt ut dekker spekteret av handelsaktiviteter som er relevant for regionen.

Kommentarer: En regional planbestemmelse kan bare gjelde «særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak» (pbl. § 8-5 første ledd). Loven gir ikke hjemmel til å vedta regional planbestemmelse om nærmere angitte *aktiviteter*. Det er også grunn til å presisere at «handelsområde» ikke er et lovlig arealformål etter plan- og bygningsloven. Dersom en kommune skal åpne for etablering av kjøpesenter, vil de relevante arealformålene være underformålene «sentrumsformål» eller «kjøpesenter». Når det gjelder annen butikkvirksomhet, vil det relevante underformålet være «forretninger». Alternativt kan kommunen i begge tilfeller bruke hovedformålet «bebyggelse og anlegg», eventuelt kombinerte arealformål.

5.3.3. Arealgrense

Gjennom intervjuene kom det frem at flere informanter, spesielt administrativt ansatte, ønsket å videreføre den tidligere arealgrensen i RB 2013, som var på 3 000 m² BRA.

Kommentarer: Regional planmyndighet må gjøre en konkret vurdering av arealgrensen i en eventuell ny regional planbestemmelse, men fylkestinget kan i den forbindelse se hen til den gjennomførte evalueringen av RB 2013. En arealgrense på 3 000 m² BRA vil være i samsvar med RPB 2008, og for eksempel gjeldende regional planbestemmelse for Troms fylke (FOR-2015-12-11-1872).

5.3.4. Bransjeregulering (kultur- og serveringsvirksomhet)

Flere informanter, både politikere og ansatte, uttaler at en eventuell ny regional planbestemmelse bør inkludere bransjeregulering.

Noen informanter anbefaler en regional planbestemmelse som begrenser etableringen av kultur- og serveringsvirksomhet, for eksempel kino og restaurant, på kjøpesentre. En slik begrensning vil bidra til å forhindre at kultur- og serveringsvirksomheter flyttes ut fra sentrum, og samtidig som handelssentrene vil bevare sin primære funksjon som rene handelssteder.

Kommentarer: Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel til å vedta bestemmelser som innebærer bransje- eller konkurranseregulering.

For så vidt gjelder areal som er disponert til «forretninger», kan bestemmelsene til arealplan likevel differensiere mellom (1) dagligvarer, (2) plasskrevende varehandel, og (3) annen detaljvarehandel. Annen bransjeregulering, herunder konkretisering av varegrupper er ikke tillatt.

5.3.5. Innsigelse

Flere informanter peker på en uklar rollefordeling mellom fylkeskommune og statsforvalter med hensyn til hvem som skal fremme innsigelse mot etablering eller utvidelse av kjøpesentre.

Kommentarer: Plan- og bygningslovgivningen gir utførlige regler om innsigelsesinstituttet. Det er også utarbeidet rundskriv om temaet. Av den grunn fremstår bevisstgjøring og informasjon om regelverket som de mest relevante virkemidlene for en eventuell oppfølging av det som er påpekt av informantene med hensyn til innsigelse.

Et annet forhold er at fylkestinget i sin vurdering av en eventuell ny regional planbestemmelse bør se hen til at *regional plan* kan gi grunnlag for innsigelse. Et eksempel

kan være at det blir fremmet et forslag til kommunal arealplan, som er uforenlig med retningslinjer om arealbruk i regional plan, for eksempel med hensyn til lokalisering av kjøpesentre. Plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd angir at berørt regionalt organ kan fremme innsigelse mot forslag til kommunal arealplan i spørsmål som er av «vesentlig regional betydning». Plan- og bygningsloven § 5-4 presiserer at det kan bli fremsatt innsigelse dersom forslaget til kommunal arealplan er i strid med (1) regional planbestemmelse, eller (2) «overordnet plan». Lovforarbeidene klargjør at regional plan er å anse som «overordnet» i relasjon til enhver kommunal arealplan.

Selv om det ikke gjelder en regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre, må både regionale og kommunale planmyndigheter forholde seg til SPR-BATP, som også kan gi grunnlag for innsigelse.

5.3.6. Differensiering

Et tilsynelatende sentralt tema for informantene er at regionsentrene i Nordland vil ha forskjellige behov og preferanser i handels- og sentrumsutvikling. Mange informanter mener en eventuell regional planbestemmelse bør angi en differensiering mellom forskjellige områder slik at sentrumsområder, kjøpesentre og handelsområder blir tilpasset lokale behov.

Kommentarer: Det at en regional planbestemmelse kan angi *tiltaksforbud* eller *plankrav*, kan etter omstendighetene gi et godt grunnlag for den etterspurte differensieringen. En mulig løsning kan være at en eventuell ny regional planbestemmelse erstatter tiltaksforbudet i RB 2013 med et plankrav. I et slikt scenario vil regional plan gi retningslinjer om etablering av kjøpesentre. Innsigelsesretten til fylkeskommunen vil samtidig bidra til at kommunen ikke vedtar nye arealplaner i strid med intensjonene bak forbudet. Som det heter i forarbeidene, vil en slik regional planbestemmelse «gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen», og forbudet «vil bortfalle når kommunen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelsen.» (Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 100). En alternativ løsning kan være en kombinasjon av tiltaksforbud og plankrav. Enkelte viktige områder, som for eksempel fylkessentre, kan bli underlagt et tiltaksforbud av samme karakter som RB 2013, og de øvrige områdene kan bli styrt av et plankrav.

5.3.7. Ulovlighetsoppfølging

Flere informanter påpeker at det kan være en utfordring å følge opp ulovligheter knyttet til utbygging av kjøpesentre.

Kommentarer: Det fremstår for oss som noe uklart hva informantene sikter til i denne sammenhengen. Ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven vil, for alle praktiske tilfeller, ikke skje med grunnlag i en regional planbestemmelse. Ulovlighetsoppfølging vil skje med grunnlag i brudd på kommunale arealplaner og tillatelser. Slike planer og tillatelser vil riktignok ofte bygge på innholdet i en regional planbestemmelse, men ulovlighetsoppfølging vil aldri skje med grunnlag i en regional planbestemmelse alene. En klar og tydelig ordlyd i en regional planbestemmelse vil likevel være viktig for måten kommunen formulerer seg i arealplaner og tillatelser. På denne indirekte måten vil en regional også kunne få betydning for ulovlighetsoppfølging.

5.4. Oppsummering

Intervjuene løfter frem en rekke forhold som vi mener gir grunnlag for å komme med noen konkrete anbefalinger til Nordland fylkeskommune i det videre arbeidet med regional plan for arealbruk, og i et eventuelt arbeid med en ny regional planbestemmelse.

Før vi går inn på de konkrete anbefalingene, er det viktig å understreke at beslutningen om Nordland fylkeskommune skal ha en regional planbestemmelse, først og fremst er et politisk spørsmål og ikke et rettslig spørsmål. *Hvordan* en eventuell bestemmelse skal utformes er også først og et politisk spørsmål. *Prosessen* frem til eventuell beslutning om en regional planbestemmelse er imidlertid i stor grad rettslig styrt. Innholdet i en vedtatt regional planbestemmelse kan også gi grunnlag for bruk av rettslige virkemidler som innsigelse og klage.

Vårt inntrykk fra intervjuene kan overordnet oppsummeres på følgende vis: Det er behov for en regional planbestemmelse som regulerer etablering av kjøpesentre i Nordland, men det er nødvendig å endre dagens bestemmelse.

Ordlyden i dagens bestemmelse er uklar. Den er formulert som en tillatelsesregel, ved at den slår fast at det kan tillates kjøpesentre på mer enn 3000 m² i byer og tettsteder, «som har et handelsomland ut over egen kommune.» Vi vil anbefale at en, dersom en utarbeider ny regional planbestemmelse, forsøker seg med en ordlyd som ligger nærmere lovens ordlyd og at bestemmelsen da tydeliggjør hvilke tiltak som er forbudt. Gjennom geografiske unntak, fastsatt og definert i bestemmelse/kart, kan fylkeskommunen gjøre unntak fra forbudet for nærmere bestemte handelsomland/sentre.

Koblingen til målsettinger i den regionale planen for arealbruk bør komme tydelig frem i arbeidet med den regionale planen og i arbeidet med den regionale planbestemmelsen. På hvilken måte skal den regionale planbestemmelsen bygge oppunder de målsettinger den regionale planen for arealbruk sette? Denne koblingen er uhyre viktig for å skape forutsigbarhet for kommunene og for fylkesadministrasjonen i oppfølgingen av den regionale planen og den regionale planbestemmelsen.

Planbeskrivelsen i den regionale planen bør være så fyldig og dekkende at intensjonen med, og virkningen av, den regionale planbestemmelsen er godt beskrevet. Planbeskrivelsen er ikke rettslig bindende, men vil ha stor betydning ved tolkning og håndhevelse av en regional planbestemmelse. For å unngå usikkerhet og tolkningstvil bør det brukes mye ressurser på å tydeliggjøre/forklare hva intensjonen med den regionale planbestemmelsen er.

Sammenhengen mellom den regionale planbestemmelsen og virkemidler på regionalt nivå, som byvekstavtaler, bygdevekstavtaler, regionale støtte- og tilskuddsordninger mv. bør komme tydelig frem av saksfremlegg til fylkespolitikere når disse skal behandle et eventuelt forslag til en regional planbestemmelse.

Vi tror disse stikkordene får stor betydning for hvilken virkning en regional planbestemmelse vil kunne få for utviklingen i Nordland fylke. Intervjuene viser RB 2013 ikke ønskes videreført slik den i dag foreligger. Vi ser at det løftes frem gode poenger i intervjuene som fylkespolitikere bør være kjent med før de tar stilling til bruk av, og innholdet i, en regional planbestemmelse.

Det er variasjon i anbefalinger og forslag til endringer av regional planbestemmelse, avhengig av om det er politisk eller administrativt ansatte som har blitt intervjuet, og hvilket forvaltningsnivå de tilhører.

For å oppsummere er anbefalinger og forslag til endringer fra av RB 2013 fra informantene er de samlet i en tabell under.

Tabell 5: Oppsummering av forslag til endringer av regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter basert på intervjuene

	Anbefalinger og forslag til endringer av regional planbestemmelse
Kommunalt nivå	Ivareta og inkludere kommunene i arbeidet med planbestemmelsen, gjennom tidlig og tilstrekkelig med kommunikasjon, informasjon og medvirkning.
	Nøye vurdere, eventuelt videreføre, arealgrensen på 3 000 m ² .
Regionalt og statlig nivå	Opplæring på kommunalt nivå.
	Kunnskapsgrunnlag – fylket bør tilby kommunene en grundig og oppdatert kunnskapsbase på kommunalt og regionalt (per regionsenter) nivå for å bedre forstå dynamikken i handelssektoren og sentrumsutviklingen.
	Oppfølging av planbestemmelsen.
Annet	Mest mulig klar og entydig ordlyd.
	Søkelys på ordlyd i planbestemmelsen.

REFERANSER

Asplan Viak, 2015. Evaluering av forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dato: 2015-02-16

CIVITAS, 2022a. Evaluering av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Kommunal- og distriktsdepartementet.

CIVITAS, 2022b. Lokalisering av handel og service. Styring gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Kommunal- og distriktsdepartementet.

https://www.regjeringen.no/contentassets/d8a3c722093c4b789d8db05098bfa57d/civitas_lokalisering_handel.pdf

Dagens Næringsliv, 2022. Kjøpesenterlandet.

<https://www.dn.no/eiendom/kjopesenter/barekraft/klimatekonomi/miljo/kjopesenterlandet/2-1-1375437>

Forskrift om etableringsstopp for kjøpesentre, 1999. Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder. Miljøverndepartementet. Ikrafttredelse 01.02.1999.

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/1999-01-08-10>

Hansen, Gro Sandkjær, Hofstad, Hege & Higdem, Ulla., 2018. Regional plan. I: Hansen, G. S. & Aarsæther, N. r. (red.) *Plan- og bygningsloven 2008 - Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022. Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008, sist med endringer med ikrafttredelse 1. juli 2021. Oversikt over lovforarbeider og forskrifter til plandelen i plan- og bygningsloven. Oslo.

KDD, 2023. Regionale planoppgaver. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/regionale_planoppgaver/id2836145/?expand=factbox2836154

Nordland fylkeskommune, 2013. Fylkesplan for Nordland 2013 – 2025. Regional plan. Vedtatt av fylkestinget 27 februar 2013 i FT-sak 8/13.

Nordland fylkeskommune, 2016. Regional plan for by- og regionsenterpolitikk 2017-2025. [regional-plan-for-by-og-regionsenterpolitikk-i-nordland-2017-2025.pdf](https://www.nfk.no/regionale-plan-for-by-og-regionsenterpolitikk-i-nordland-2017-2025.pdf) (nfk.no)

NHO Service og Handel, 2024. Varehandel: Vekst for første gang på 31 måneder. <https://www.nhosh.no/bransjer/handel2/nyheter/2024/varehandel-vekst-for-forste-gang-pa-31-maneder/>

NIBR rapport, 2021:2. Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling. Kommunal- og distriktsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e569591cc29f414ea557fb161ca9e0e5/nibr-rapport-2021-2.pdf>

Næss, Asbjørg, 2008. Kjøpesenterstoppen – virket den? I Plan 6/2008.

<https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/ISSN1504-3045-2008-06-05>

Oslo Handelsstandsforening, 2022: Historisk høy omsetning for kjøpesentrene.

<https://www.ohf.no/s/siste-saker/siste-nyhetssaker/2022-historisk-h-y-omsetning-for-kj-pesentrene-MCOU7156BB3NHNZDMRQRN5CASGVQ>

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

pbl. 2008. Lov 27. juni 2008 planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Samferdselsdepartementet, 2024. Byvekstavtaler og tilskudd til byområder.

[Byvekstavtaler og tilskudd til byområder - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/byvekstavtaler-og-tilskudd-til-byomrader)

SSB, 2024. Statistikkbanken – befolkning.

<https://www.ssb.no/statbank/table/01222/tableViewLayout1/>

Troms fylkeskommune, 2018. Regional plan for handel og service i Troms. [Regional planbestemmelse og retningslinjer for handelsetableringer i Troms - Troms fylkeskommune](#)

Østfold fylkesting, 2018. Regional planbestemmelse for lokalisering av handel. [Regional planbestemmelse, Østfold - 1. Regional planbestemmelse for lokalisering av handel - Lovdata](#)

6. VEDLEGG

6.1. Regional planbestemmelse om etablering av kjøpesentre jf. Pbl § 8-5

Etablering av kjøpesentre med større bruksareal enn 3.000 m² og utvidelse av kjøpesentre til mer enn 3.000 m² er bare tillatt i byer og tettsteder som har et handelsomland ut over egen kommune.

Etableringer skal som hovedregel skje innenfor sentrum av byer og tettsteder. Unntaksvis kan etableringer også skje i områder som er avsatt til handelsområde i kommuneplan.

Ved planlegging og etablering av kjøpesentre gjelder følgende retningslinjer:

1. Med kjøpesentre forstås detaljhandel i bygningsmessige enheter og bygningskomplekser som etableres, drives og framstår som en enhet, samt utsalg som krever kunde- eller medlemskort for å få adgang. Med detaljhandel menes salg av alle typer varer direkte til forbruker, det vil si både dagligvarehandel, faghandel, inklusive salg av plasskrevende varer.
2. Kommunene skal fastsette sentrumssoner og handelsområder i sine kommune(del)planer.
3. Byer- og tettsteder med et handelsomland ut over egen kommune i Nordland er: Bodø, Narvik, Mo i Rana, Brønnøysund, Sandnessjøen, Mosjøen, Fauske, Leknes, Sortland og Svolvær. Kjøpesentre i andre lokal-/bydelssenter skal være tilpasset stedets størrelse, funksjon og handelsomland.
4. Handelsområder utenfor sentrum skal vurderes på bakgrunn av dokumentasjon om:
 - handels- og arealbehov
 - avstand til sentrum for gående/syklende og kollektivdekning
 - plassering i forhold til annen bebyggelse og langsiktig utviklingsmønster

Etableringer i handelsområder utenfor sentrum skal som et minimum oppfylle følgende krav til dokumentasjon:

- a) Det skal utarbeides handelsanalyser som viser eksisterende og framtidig omsetning i handelsomland, herunder reduksjon av omsetning i eksisterende sentrum målt som antall år med tapt omsetningsvekst.
- b) Det skal utarbeides analyser som viser etableringens effekt for byutvikling.
- c) Det skal utarbeides transportanalyser som viser tilgjengelighet for gående og syklende, trafiksikkerhet, kapasitet i vegnettet og miljøvirkninger av økt trafikk.
- d) Handelsområder skal ligge på eller ved hovedrute innen kollektivnettet.
- e) Det skal fastsettes maks. tillatt utbyggt bruksareal innenfor området og en bestemt utbyggingsperiode, slik at handelsetableringene ikke gir utilsiktede negative konsekvenser for sentrumsområdene. Det kan fastsettes begrensninger på størrelsen på den enkelte etablering og hvilke varegrupper som tillates.
- f) Det bør i forbindelse med kommuneplanene utarbeides parkeringsnormer med krav tilpasset senterets størrelse og funksjon.

Planbestemmelsen er gyldig i 10 år, jf. pbl. § 8-5, første ledd.

Planbestemmelsen utløp 25. februar 2023, etter en varighet på 10 år.

Kilde: Nordland fylkeskommune.

6.2. Intervjuguide – regional planbestemmelse for kjøpesenter Nordland fylkeskommune

Hvordan er kjøpesenter- eller handelsstrukturen i sentrum – kan du kort beskrive den?

Hvordan har regional planbestemmelse for kjøpesentre fungert som ramme for kommunenes planarbeid?

Hvordan har regional planbestemmelse for kjøpesentre bidratt til å oppfylle nasjonal og regional arealpolitikk?

Hvordan har den regionale planbestemmelsen om etablering av kjøpesenter bidratt til å oppfylle målene som er beskrevet i fylkesplanens kapittel 7?

Hvordan har planbestemmelsen fungert som prosessuelt verktøy for regional utvikling?

Hva vil du si om handelsstrukturen sammenlignet med andre byer i Nordland med handelsomland utover egen kommune – for eksempel Bodø, Leknes eller Mo i Rana?

Hva tenker du er fordeler og ulemper med den handelsstrukturen?

Hvilke transportmåter er mulig å benytte for å handle i sentrum eller på et av kjøpesentrene?

Kan du beskrive hovedtrekkene i arealplanen for lokalisering av handel og næringsarealer?

Hva vil du si om hensynet og arbeidet med planen i forhold til balansen mellom vern og vekst i arealplanen?

Har du noen vurdering av regionale prosesser i forkant av regionale planer:

Hvilke statlige og regionale føringer, planer, bestemmelser er viktig for dere i arbeidet med arealplaner og lokalisering av handel eller næringsarealer?

Hvordan vurderer du en bestemmelse for kjøpesentre eller handel i forhold til om den er regional og statlig bestemmelse?

Hvordan vurderer du behovet for en regional areal- og transport for Nordland fylkeskommune?

Kjenner du til om det har vært noen innsigelser til arealplaner knyttet til etablering av kjøpesentre?

Hvordan fungerer innsigelsesinstituttet?

Hva er fordeler eller ulemper med regional planbestemmelse?

Er det noe annet du ønsker å legge til som kan være relevant for evalueringen av planbestemmelsen?

6.3. Informasjonsskriv – evaluering av regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter i Nordland fylkeskommune

Nordland fylkeskommune er i gang med å evaluere kapittel 7 i gjeldende fylkesplan, som omhandler regionale planbestemmelse om etablering av kjøpesenter jf. Pbl § 8 - 5. Bestemmelsen er fastsatt i Fylkesplanen for Nordland 2013-2025 og hadde en varighet på ti år frem til februar 2023. I den sammenheng har NORCE, Holth og Winge, og TØI fått i oppdrag av Nordland fylkeskommune å være ansvarlig for evalueringen.

Dette er et informasjonsskriv med spørsmål om å delta i et dybdeintervju for å undersøke hvordan den regionale planbestemmelsen har bidratt til nasjonale og regionale mål for planlegging for bærekraftig utvikling av byer og tettsteder.

Formålet med evalueringen er å se på effekten av den regionale planbestemmelsen og om den har bidratt til å oppfylle nasjonale og regionale mål, og i hvilken grad bestemmelsen har gitt retningslinjer, føringer og struktur for kommunenes planprosesser og planer.

Evalueringen vil være en del av kunnskapsgrunnet for videre arbeid med utforming av regional arealpolitikk.

Gjennom den regionale planbestemmelsen har Nordland fylkeskommune rettet fokuset mot å styre handelsvirksomhet mot sentrumsområdene. Målet har vært å styrke sentrumsområdene ved å endre konkurranseforholdet mellom kjøpesenterområder og sentrum. Denne tilnærmingen signaliserte en bevisst innsats fra Nordland fylkeskommune for å motvirke byspredning og fremme en mer bærekraftig utvikling ved å konsentrere handelsaktiviteter i sentrale områder. Gjennom å kanalisere handelsvirksomhetene mot sentrum, søkte fylkeskommunen å skape bærekraftige bymiljø som var mindre avhengig av biltransport og mer tilgjengelig for andre typer transportformer, som gange, sykling og kollektivtransport. Den regionale planbestemmelsen representerte en strategisk tilnærming for å forme arealbruken på en måte som ikke bare støttet opp under bærekraftsprinsipper, men også styrket kjerneområdene i byene.

§ 8-5 i pbl. (2008) er juridisk bindende og vil være med å gi Nordland fylkeskommune myndighet til å fastsette regionale planbestemmelser knyttet til retningslinjer for arealbruk i regional plan. Det er nettopp gjennom § 8-5 at Nordland fylkeskommune kan utforme konkrete bestemmelser, som etablering og utvidelse av større kjøpesentre, som skal være med å følge opp retningslinjer for arealbruk i den regionale planen. Bestemmelsene i § 8-5 i pbl. (2008) er nødvendige for å håndtere utfordringer og muligheter som har en geografisk utstrekning som går utover den enkelte kommunes ansvarsområde. Videre gir bestemmelsen rom for å sikre at nasjonale og regionale hensyn blir ivaretatt og at planprosessene tar hensyn til overordnede målsettinger og interesser.

Nordland fylkeskommune er **ansvarlig for evalueringen** av den regionale planbestemmelsen.

Det er frivillig å delta i evalueringen. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Vi tar ditt **personvern** på alvor og vi ønsker å forsikre deg om at vi behandler dine opplysninger på en trygg og konfidensiell måte. Vi vil kun bruke dine opplysninger i

samsvar med de formålene som er beskrevet i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. All databruk vil bli anonymisert. På denne måten vil det være umulig å identifisere de ulike deltagerne i publisert forskning og rapporter, utover at du kanskje vil kunne kjenne igjen egne utsagn. Kun prosjektansvarlig og veiledere vil ha tilgang til rådataene som generes av denne studien. Navn og kontaktopplysninger vil lagres sikkert og adskilt fra øvrige data. Det er mulig et fåtall andre enn prosjektansvarlig vil få tilgang til det anonymiserte datamaterialet i løpet av prosjektperioden, f.eks. i forbindelse med samarbeid og/eller transkribering av lyd materialet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet vil etter planen avsluttes ca. 30. juni 2024. Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes i juni 2024. Innen prosjektslutt vil alt datamateriale anonymiseres ved å slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel), omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn), og ved å slette digital lyd.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Nordland fylkeskommune har vi meldt prosjektet inn til Sikt/NSD som skal vurdere at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Personvernombud for NORCE er Marita Ådnanes Helleland, personvernombud@norceresearch.no
- Prosjektleder: Karoline Jacobsen Kvalvik, kkva@norceresearch.no, telefon: 99588877
- Prosjektmedarbeider: Kirsten Hegsvold, khe@toi.no, telefon: 99241133

Dine rettigheter har sammenheng med at det er mulig å identifisere personer i datamaterialet. Rettighetene dine er:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg.
- mulighet til å få kopi av opplysningene om deg
- å få rettet personopplysninger om deg
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Dersom du har spørsmål knytt til vurderinga frå Sikt sine personverntjenester, kan du ta kontakt på e-post: personverntjenester@sikt.no, eller på telefon: 73 98 40 40.

Vennlig hilsen

Karoline Jacobsen Kvalvik (NORCE), Fredrik Holth (Holth & Winge) og Kirsten Hegsvold (TØI)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om evaluering av regional planbestemmelse om etablering av kjøpesenter i Nordland fylkeskommune og jeg har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i intervju med lydopptak
- at innsamlet informasjon kan i anonymisert form benyttes til forskning publisert i tidsskrift, rapporter og/eller andre tekster eller presentasjoner

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)