
Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus

HØRINGSFORSLAG, TIL BEHANDLING I FYLKESUTVALGET 23. OKTOBER 2017

REVISJONER

DATO	ENDRING	UTFØRT AV	VERSJON
8. aug 2017			0

Innhold

1	Mål	4
2	Nasjonale føringer	4
3	Strategi for handel og service i Akershus	5
	3.1 Lokalisering	5
	3.2 Parkering	5
4	Koplingen til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus	6
	4.1 Rett virksomhet på rett sted	6
	4.2 Senterstruktur	7
	4.3 Lokalisering av handel og tjenester	9
	4.4 Tydeligere krav til handelsanalyser	9
5	Bestemmelser og retningslinjer for handel og service	10
	5.1 Regional planbestemmelse om lokalisering av handelsvirksomheter i sentrumsområder	10
	5.2 Regionale planretningslinjer	10
6	Situasjonsbeskrivelse	12
	6.1 Selvforsynte delregioner?	12
	6.2 Dagligvarebutikkene får nye, viktige funksjoner	13
	6.3 Innkjøps- og servicereiser	13
7	Utfordringer og muligheter	14
	7.1 Handelssentre under press	14
	7.2 Kjøpesentre – mindre vekst og store planer	15
	7.3 Tettsteder med kvalitet og attraktivitet	15
	7.4 Nye handlevaner og butikkonsepter	16
	7.5 Offentlig planlegging og privat samarbeid	17
8	Handlingsprogram 2017-2020	18
	8.1 Delmål 1: by- og tettstedssentrene skal styrkes	19
	8.2 Delmål 2: det legges til rette for miljøvennlige transportvalg	19

1 Mål

Formålet med den regionale planen er å styrke handels- og servicetilbudet i sentrum av byer og tettsteder, for derigjennom å styrke by- og tettstedssentrene og legge til rette for miljøvennlige transportvalg. Styrkingen av by og tettstedssentrene gjøres for å unngå en utvikling med byspredning. Miljøvennlige transportvalg skal motvirke økt bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil.

2 Nasjonale føringer

De tydeligste nasjonale føringene for regional planlegging knyttet til disse mål-settingene er gitt i den rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre, samt i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Den rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre ble fastsatt ved kongelig resolusjon 27. juni 2008 og angir regler for etablering av kjøpesentre. Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for en sterkere regional samordning av politikken for etablering og utvidelse av større kjøpesentre. Hensikten er å styrke eksisterende by- og tettstedssentre og bidra til effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg. Av bestemmelsen framgår at kjøpesentre bare kan etableres eller utvides i samsvar med godkjente fylkesplaner eller fylkesdelplaner med retningslinjer for lokalisering av varehandel og andre servicefunksjoner.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging ble fastsatt ved kongelig resolusjon 26. september 2014. Det er til sammen åtte statlige planretningslinjer. Av planretningslinje 4.5 framgår det at «det skal legges til rette for at handelsvirksomhet og andre publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud kan lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkter. Dette gjelder også for besøks- og arbeidsplassintensive statlige virksomheter. Virksomhetene må tilpasses omgivelsene med hensyn til størrelse og utforming».

Statlig planretningslinje 4.4 understreker at «planleggingen skal bidra til å styrke sykkel og gange som transportform», mens statlig planretningslinje 4.8 påpeker at «planleggingen skal ta høyde for universell utforming og tilgjengelighet for alle, og ta hensyn til den delen av befolkningen som har lav mobilitet».

De statlige planretningslinjene må tilpasses lokale og regionale forhold. I Akershus har denne tilpassingen først skjedd i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus er en konkretisering av føringene for hvordan Akershus fylkeskommune oppfyller sin oppgave som regional planmyndighet i oppfølgingen av regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

3 Strategi for handel og service i Akershus

3.1 Lokalisering

Lokalisering av alle typer arbeidsplasser, handel og tjenester bør skje etter prinsippet om rett virksomhet på rett sted. By- og tettstedssentrene i Akershus skal styrkes. Varehandel og andre relaterte servicetilbud er en viktig driver for å skape levende og attraktive byer og tettsteder. Hensiktsmessig lokalisering av varehandelstilbudet kan bidra til at en størst mulig andel av befolkningen kan utføre sine innkjøp i eget nærområde, og dermed redusere behovet for lange innkjøpsreiser. Byrommet må tas i bruk for å styrke lokale møteplasser.

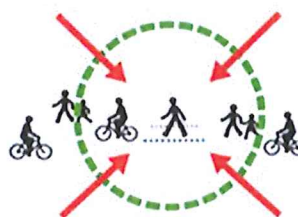
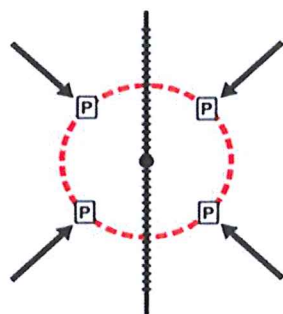
For å få en bærekraftig by- og tettstedsutvikling er det nødvendig at sentrumsområdene trekker til seg sterke og mangfoldige handels- og servicebedrifter. Det må legges til rette for et samspill mellom næringsliv, kultursektoren, miljø- og bevaringsinteresser for å bidra til å skape attraktive, opplevelsesrike og relevante handels- og servicemiljø i sentrumsområdene. Det legges til rette for forpliktende samarbeid mellom kommuner og sentrumsorganisasjoner der dette forekommer.

For områder utenfor prioriterte vekstområder bør omfanget av handels- og tjenestetilbudet tilpasses lokale forhold, og ikke baseres på et regionalt eller delregionalt kundegrunnlag.

3.2 Parkering

I tettbygde strøk vil parkeringsforholdene påvirke hvor man velger å handle. Selv om fortetting rundt knutepunkt innebærer at nye innbyggere bosetter seg i kort gåavstand til sentrum, vil en betydelig del av kundene fortsatt bo utenfor tettstedene. For å klare å utvikle et konkurransedyktig og attraktivt handels- og servicetilbud må kommunene ivareta to ulike mobilitetsutfordringer:

- Et parkeringstilbud i byen/tettstedet som er attraktivt nok til å konkurrere med frittstående kjøpesentra.
- Et parkeringstilbud som er tilpasset/underordnet bylivet, med gode løsninger for gående og syklende, og minimal bruk av arealer på overflaten til parkering.



Finmasket nett for gående og syklende.

Løsninger for parkering i byer og tettsteder må tilpasses lokale forhold, og bør omfatte bruken av eksisterende parkeringsplasser (de kommunene rår over) og fremtidige parkeringsplasser. Løsninger for fremtidige parkeringsplasser styres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Hver by eller tettsted vil være tjent med at kommunen utmeisler en samlet parkeringsstrategi for tettstedet, gjerne med et kortsiktig og langsiktig perspektiv.

- Tette byer krever at parkering primært legges under bakken
- For å redusere kostnader, omfanget av parkeringsanlegg og biltrafikk er det en fordel med sambruksanlegg for ulike virksomheter.
- Handels- og servicevirksomheten vil være tjent med et system som er enkelt å bruke, og som favoriserer korttidsparkering.
- Hentepunkter for varer som handles på nett kan også legges til parkeringsanlegg.

Langtidsparkering for ansatte, elever/studenter, m.fl. i byer og tettsteder må begrenses til et lavt nivå for å ivareta nullvekstmålet - med økte andeler gåing, sykling og kollektivreiser - og for å redusere trafikkproblemene i og rundt byene.

Områder utenfor byer og tettsteder for varegruppene trelast og større byggevarer, landbruksmaskiner, biler og båter skal ha så få parkeringsplasser per arealenhet at det ikke vil være mulig å etablere omfattende detaljvarevirksomhet i strid med denne planen.

4 Koplingen til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus ble vedtatt i desember 2015. Her er det lagt flere strategiske føringer for den regionale planleggingen av handel, service og senterstrukturen i Akershus:

4.1 Rett virksomhet på rett sted

I regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus er det utformet en egen arealstrategi (A5) som også angir at lokalisering av alle typer arbeidsplasser, handel og tjenester bør skje etter prinsippet om rett virksomhet på rett sted. Dette er spesifisert med at varehandelen skal bygge opp under byenes og tettstedenes sentra. Det angis spesielt i denne arealstrategien at «Varehandel og andre relaterte servicetilbud er en viktig driver for å skape levende og attraktive byer og tettsteder. Hensiktsmessig lokalisering av varehandelstilbudet kan bidra til at en størst mulig andel av befolkningen kan utføre sine innkjøp i eget nærområde, og dermed redusere behovet for lange handelsreiser ... For områder utenfor prioriterte vekstområder bør omfanget av handelstilbudet tilpasses lokale forhold, og ikke baseres på et regionalt eller delregionalt kundegrunnlag.»

Arealstrategien er underbygget av flere egne regionale planretningslinjer i den regionale plan for areal og transport i Oslo og Akershus:

R10 – Rett virksomhet på rett sted

Alle kommunene skal kunne legge til rette for næringsutvikling med utgangspunkt i sine fortrinn. Lokalisering av alle typer arbeidsplasser skal følge prinsippene om rett virksomhet på rett sted.

R11 - Regionale områder for arbeidsplassintensive virksomheter

I regionale områder for arbeidsplassintensive virksomheter i den regionale areal- og transportstrukturen forventes det at det legges til rette for høy arealutnyttelse, lokalisering av arbeidsplassintensive virksomheter nærmest mulig kollektivknutepunkt, og lav parkeringsdekning for bil.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus har i tillegg en egen arealstrategi for å utvikle terminalområder og regionale næringsområder for gods og logistikk utenfor byene (A6). Her blir det understreket at «det er viktig å utvikle (disse) områdene slik at de kan fungere effektivt for bedriftsrettet lager, logistikk og industri, og å unngå at handel og andre husholdnings-/publikumsrettede funksjoner, som krever en annen utforming, blandes inn.»

4.2 Senterstruktur

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus slår fast at Sandvika, Asker, Lillestrøm, Jessheim, Ås og Ski skal videreutvikles som regionale byer.

Utviklingen innenfor Oslo tettsted omhandles spesielt, og omtales som bybåndet. Bybåndet er det tettbygde området i Oslo tettsted, og strekker seg gjennom kommunene Asker, Bærum, Oslo, Ski, Opegaard, Lørenskog, Skedsmo og Rælingen.

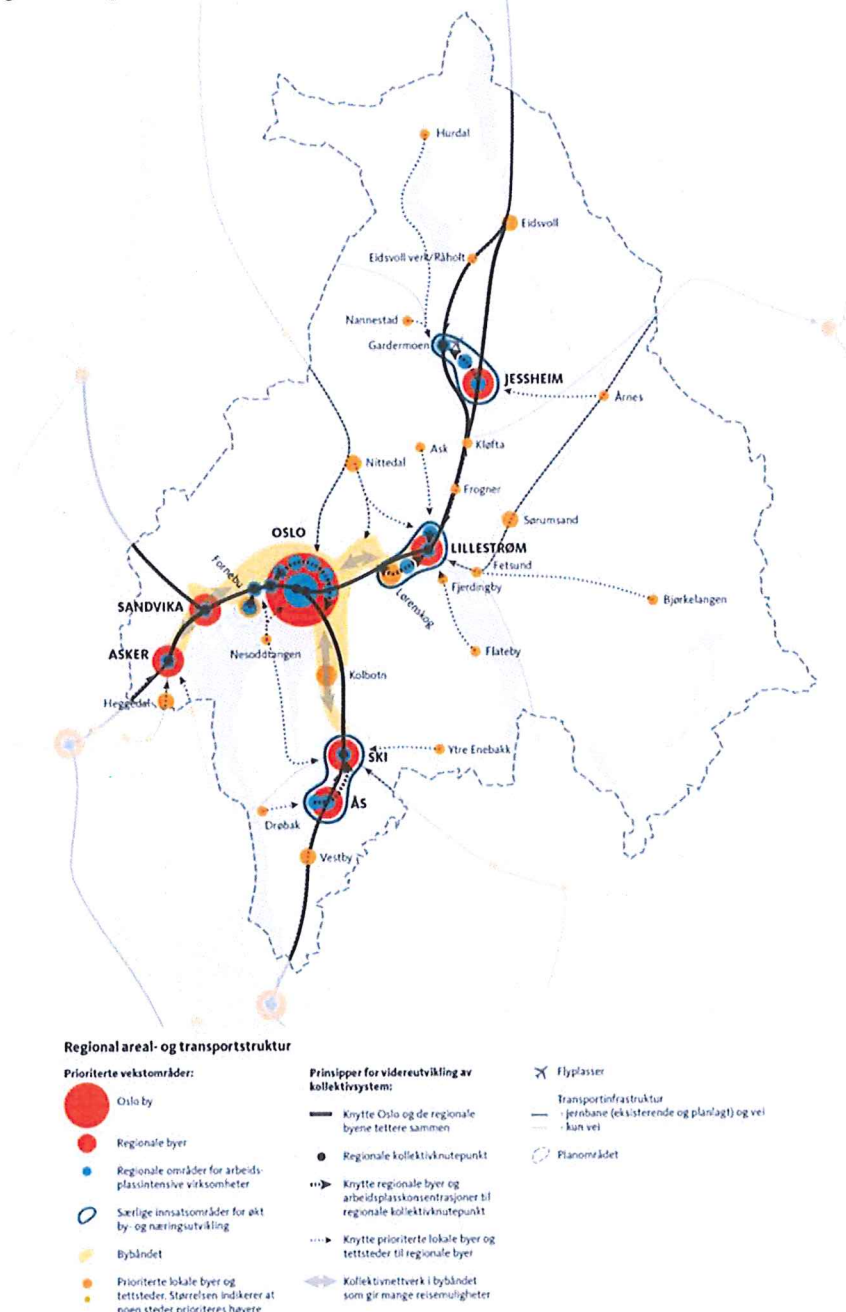
Utenfor de regionale byene og bybåndet skal hoveddelen av veksten i kommunene i Akershus konsentreres til et begrenset antall byer og tettsteder (se figur 1). Enkelte byer og tettsteder skal prioriteres spesielt.

Denne senterstrukturen angir følgende senterhierarki:

- Regionale byer
- Prioriterte byer og tettsteder
- Andre lokale byer og tettsteder

Sentre på lavere nivå i senterhierarkiet (lokalsentre, nærsentre) ivaretas i kommuneplaner.

Figur 1: regional areal- og transportstruktur



Kilde: regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015)

Senterstrukturen er i den gjeldende fylkesdelplanen fra 2002 hierarkisk bygd opp med tre forvaltningsnivå. De tre senternivåene er hhv. regionsenter, kommunesenter og lokalsenter. Den nye senterstrukturen som er angitt i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus erstatter denne. Den nye senterstrukturen differensierer mellom de ulike kommunesentrene, og løfter noen av de tidligere benevnte lokalsentrene opp som prioriterte, lokale byer og tettsteder.

Kommunen må selv identifisere sentre på lavere nivå (lokalsentre og nærsentre) i kommuneplanen der det er hensiktsmessig. Hovedprinsippet er at sentrene skal betjene et avgrenset kundeomland. Kundeomlandet for lokal- og nærsentre bør avgrenses til å omfatte området innenfor gang- og sykkelavstand, slik dette er definert i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (2015) og tilgjengelighetsatlas for Akershus (2014).

4.3 Lokalisering av handel og tjenester

Med bakgrunn i den rikspolitiske bestemmelsen for kjøpesentre (2008), er det i forslaget til regional plan for handel, service og senterstruktur i Akershus tatt inn en regional planbestemmelse om handelslokalisering. Innholdet i den regionale planbestemmelsen erstatter den rikspolitiske bestemmelsen. I tillegg har bestemmelsen fått en regional tilpasning som samsvarer med innholdet i de tilhørende regionale planretningslinjene. Planmessig avklaring av handelslokalisering i byer og tettsteder er knyttet opp mot arealformålet sentrumsformål.

De reviderte retningslinjene styrker tette, gode bysentre ved at handelen konsentreres i sentrum og lokaliseres nær knutepunkt og kollektivåre. Dette er i tråd med arealstrategiene i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Hovedregelen i tidligere fylkesdelplan om at detaljhandel skal lokaliseres innenfor sentrumsområdene videreføres.

Lillestrøm, Jessheim, Ski og Ås og tilknyttede områder er pekt ut som særlige innsatsområder for økt by- og næringsutvikling i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Her heter det også at de prioriterte byene og tettstedene skal utvikles med sikte på å være sentrum for hele kommunen, eller et større geografisk omland.

4.4 Tydeligere krav til handelsanalyser

Etablering av handel har til nå vært basert på en handelsanalyse utarbeidet av tiltakshaver. Som kommunal og regional myndighet er det vanskelig å foreta reelle og sammenlignende behovsvurderinger på bakgrunn av disse handelsanalysene fordi metodikk og forutsetningene for analysene er svært variable. Det er derfor ønskelig å få fram spesifikke krav til innholdet i handelsanalysene.

Handelsanalysene må synliggjøre konsekvenser både for (sentrums)området de er en del av, og for øvrig senterstruktur. De må være sammenlignbare og ha en form og et innhold som gjør dem tilgjengelige for beslutningstagerne. Det skal utarbeides en regional handelsanalyse som kan brukes som grunnlag for vurdering av nye etableringer utenfor sentrumsområdene. Retningslinjene legger opp til at virksomheter under 1000 m² ikke skal utløse krav om handelsanalyse.

5 Bestemmelser og retningslinjer for handel og service

5.1 Regional planbestemmelse om lokalisering av handelsvirksomheter i sentrumsområder

Nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet er bare tillatt i områder avsatt til sentrumsformål, slik disse er lokalisert, dimensjonert og avgrenset i gjeldende kommuneplans arealdel eller kommunedelplan, og med de unntak som framgår av retningslinjene for nærbutikk og nærservice, og for varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer. Retningslinjene i den regionale planen skal legges til grunn ved revisjon av kommuneplaner og kommunedelplaner.

5.2 Regionale planretningslinjer

5.2.1 Definisjon av senterstruktur

Regionale byer: Regional handel og tjenesteyting for flere kommuner skal legges til de regionale byene. De regionale byene er Sandvika, Asker, Lillestrøm, Jessheim, Ås og Ski.

Byene og tettstedene Heggedal, Fornebu, Kolbotn, Vestby, Drøbak, Nesoddtangen, Ytre Enebakk, Flateby, Nittedal, Fjerdingby, Lørenskog, Bjørkelangen, Fetsund, Årnes, Sørumsand, Frogner, Kløfta, Nannestad, Eidsvoll, Eidsvoll verk/Råholt og Hurdal kan inneholde sentrale kommuneadministrative funksjoner og sikre funksjonsblanding ved å tilby et bredt spekter av handel, næring, boliger, kultur, offentlig og privat tjenesteyting.

Av disse kan følgende prioriterte byer og tettsteder utvikles med sikte på å bli sentre for hele kommunen, eller et større geografisk omland: Heggedal, Vestby, Sørumsand, Nittedal, Eidsvoll, Fornebu, Lørenskog og Kolbotn.

5.2.2 Nærbutikker og nærservice

Nærbutikk og nærservice er et tilbud til det lokale bomiljøet og skal kun etableres i eller i nær tilknytning til boligområder.

Nærbutikk er en eller flere butikker med dagligvarer, dvs. handel med hovedvekt på mat og drikke. Nærservice er tjenesteyting i mindre virksomheter og i selvstendige enheter som samlokaliseres med nærbutikk i et nærsenter.

5.2.3 Virkeområde for handelsbegrepet

All handel til privat sluttbruker omfattes av bestemmelse og retningslinjer. Engroshandel, det vil si salg for videresalg til andre, omfattes ikke. Handelsbegrepet inkluderer også utleveringssted til kunde for varer kjøpt via netthandel.

5.2.4 Dimensjonering av handelsvirksomhet

I de regionale byene, samt i byer og tettsteder navngitt i definisjonen av senterstruktur i pkt. 5.2.1 legges det ikke begrensninger på omfanget av etableringer og utvidelser av

handelsvirksomhet. Samlokaliserte nærbutikker og nærservice (nærsentre) skal kun dekke et avgrenset, lokalt behov.

5.2.5 Unntak for salg av varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer

Kommunene kan avsette egnede områder som skal romme salg av varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer i regionale næringsområder med allsidig virksomhet og i lokale næringsområder med tilsvarende karakter. Det bør fortrinnsvis tas utgangspunkt i en videreføring av eventuelle eksisterende arealer for dette formål – så fremt områdene er lokalisert på egnede plasser i henhold til kriteriene angitt i pkt. 5.2.6.

Områdene som avsettes for omsetning av disse varegruppene skal defineres og dimensjoneres med utgangspunkt i en regional handelsanalyse. Områdene skal avgrenses i kommuneplan med krav om tilhørende bestemmelser i plan som sikrer type handel, brutto handelsareal, utnyttelsesgrad og parkeringsdekning. Det forventes at kommunene utarbeider en parkeringspolitikk også for disse områdene i tråd med føringene i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (jfr. pkt 5.2.7).

5.2.6 Krav om handelsanalyse i områder avsatt til forretningsvirksomhet for salg av biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer

Kommuneplaner, eventuelt kommunedelplaner eller områderegulering, må dimensjonere ramme for areal brukt til handelsvirksomhet i henhold til planens senterstruktur. Dette gjelder både lokal-/nærsentre og områder avsatt til biler, båter, landbruksmaskiner og andre større byggevarer utenfor senterstrukturen.

Dimensjonering skal baseres på en handelsanalyse tilpasset et regionalt handelsomland. Virksomhetsetableringer med areal under 1000 m² BRA utløser ikke krav om handelsanalyse.

Ved regulering av områder avsatt til handelsvirksomhet for omsetning av biler, båter og landbruksmaskiner utenfor senterstrukturen må det gjennomføres en handelsanalyse av hvilken virkning etableringen får på senterstrukturen i henhold til den regionale planens formål, definisjoner, handelsomland og ønsket byutvikling.

I de tilfellene der det kreves konsekvensutredning i henhold til plan- og bygningslovens §14 om konsekvensutredninger, kan handelsanalysen inngå i denne.

5.2.7 Krav til parkeringsdekning for virksomheter innenfor planens formål (handel, service, besøksrettede virksomheter)

Prioriterte byer og tettsteder i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus skal kunne utvikle et parkeringstilbud som er attraktivt nok til å konkurrere med etablerte eksterne handelssentra. Samtidig må løsninger for bilparkering og gatenett utformes slik at gåing og sykling blir et førstevalg for bosatte i byen og dens nære omland. Det skal være trygget og god sykkelparkering ved alle målpunkter for publikum og ansatte.

Parkeringsløsninger for handel og service skal kombineres med restriktiv politikk for parkering for arbeidstakere, studenter, m.fl. slik at målsettingen om nullvekst i veitrafikken ivaretas.

Arealplaner for eksterne handelsområder for varegrupper omfattet av unntaksbestemmelsene i pkt. 5.2.5 og 5.2.6 (biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer) må understøttes av strenge parkeringsnormer som ikke er tilpasset detaljhandel. En veiledende norm er maksimum 0,7 parkeringsplass per 100 m² bruksareal for å dekke behovet for besøkende og ansatte.

5.2.8 Krav om arealeffektivitet, kvalitet og estetikk

Ved all utbygging bør det være et mål å sikre arealeffektive løsninger. Utbygging skal ivareta krav til estetikk og kvalitet, også sett i forhold til omgivelsene.

6 Situasjonsbeskrivelse

Varehandelen er en betydelig næringsgren i Akershus, både i form av sysselsetting og omsetning. Den er først og fremst befolkningsdrevet – den lokaliseres der store befolkningsmengder kan skape et lokalt kundegrunnlag. I denne regionale planen er fokus på detaljvarehandelen. Dette er den delen av varehandelen som angår innbyggerne direkte som kunder og konsumenter.

Fjerde kvartal 2015 var det 23 456 personer som hadde arbeidsplassen sin i detaljvarehandelen i Akershus. Dette betød at sysselsettingen i detaljvarehandelen stod for mer enn hver ellefte arbeidsplass – 8,9 % av alle arbeidsplassene - i Akershus i 2015. Samtidig sto varehandelen for 6,7 % av verdiskapingen i fylket i 2014. Varehandelen er en viktig lokal arbeidsgiver, særlig for arbeidstakere uten høyere formell utdanning.

Summen av direkte og indirekte verdiskaping og sysselsetting betyr mye for både sentrum og periferi i Akershus. God tilgjengelighet både til varer og tjenester er grunnlag for livskvalitet og trivsel i mange lokalsamfunn. Et tilfredsstillende handels- og tjenestetilbud er en forutsetning for å kunne skape relevante og attraktive sentre for befolkningen i alle deler av fylket.

For å oppnå de nasjonale og regionale miljø- og klimamålene er framveksten av bilbaserte handelskonsepter lokalisert utenfor sentrumsområdene fortsatt en utfordring.

6.1 Selvforsynte delregioner?

Ved å stimulere til at varehandelsvirksomheter etableres nær sluttbrukerne (forbrukerne) skapes det grunnlag for allsidige lokale sentre, et begrenset behov for å transportere varer over lange avstander og mulighet for desentralisert sysselsetting. En rimelig handelsbalanse internt i kommuner og mellom regioner kan være et skritt på veien til å nå disse målene.

I Akershus er det mange kommuner med et lite flateinnhold som samtidig er funksjonelt integrerte i den større Osloregionen. Arbeidspendingen over kommunegrensene er omfattende. Innbyggerne i disse kommunene har mulighet for å velge mellom ulike butikker på ulike steder for sine hverdagsinnkjøp.

Dette har ført til at noen kommuner har et svært begrenset handelstilbud. I Akershus er det sju kommuner som har en handelsdekning på under 50 %, og fem kommuner som har en handelsdekning på mer enn 125 %. Samtidig er det tilnærmet ingen handelslekkasje i varehandelen når vi måler dette på delregionnivå i Follo, Asker/Bærum, Nedre Romerike og Oslo. Kommuner med regionale byer bør ha en overdekning av handel for å kunne tilby varer en normalt ikke har tilgang til i de mindre kommunene.

6.2 Dagligvarebutikkene får nye, viktige funksjoner

Dagligvarer utgjør den største delen av detaljvarehandelen, cirka 35 %.

Nærhet betyr mye for forbrukerne når det gjelder hvor den enkelte handler dagligvarene sine, men også på valg av reisemiddel ved kombinerte innkjøps- og arbeidsreiser. Samtidig viser tallene at det er lavprissegmentet i dagligvarehandelen som er i sterkest vekst i Norge. Dette betyr at dagligvarebutikkene i gjennomsnitt blir større – og færre. Akershus og Oslo er de eneste fylkene i Norge som har flere dagligvarebutikker i dag enn i 2000, men selv ikke her holder veksten i antall dagligvarebutikker tritt med befolkningsveksten. I Akershus er det nå 2000 innbyggere per dagligvarebutikk.

Ikke desto mindre bor en større andel av befolkningen i Akershus i dag innen gang- og sykkelavstand fra nærmeste dagligvarebutikk enn de gjorde i 2000, da det var mindre enn 1000 innbyggere per dagligvarebutikk.

Det er en generell tendens i Norge at avstanden fra boligen til nærmeste dagligvarebutikk øker. I 2013 bodde 52 % av innbyggerne i Akershus i gangavstand (mindre enn ½ kilometer i luftlinje) fra nærmeste dagligvarebutikk. Samtidig viser reisevaneundersøkelser at den gjennomsnittlige innkjøpsreisen i Oslos omegnskommuner nå er på over 11 kilometer, og at lengden på den gjennomsnittlige innkjøpsreisen i Oslos omegnskommuner er økende.

Dagligvarebutikkene får stadig nye funksjoner. Ordninger som Post i Butikk, Bank i Butikk, legemiddelutsalg og at dagligvarebutikker også kan være hentested for varer som er handlet i en rekke norske nettbutikker, gjør at nærhet og god tilgang til en dagligvarebutikk blir stadig viktigere for å opprettholde et godt lokalt nivå også på sentrale tjenestoområder (kontantuttak, distribusjon av private pakkeforsendelser med mere). Utkantbutikkene har særlig stor betydning for å formidle slike tilleggstjenester, men også som sosial møteplass.

6.3 Innkjøps- og servicereiser

Innkjøpsreiser utgjør omtrent 30 % av alle personreisene i Norge, og over halvparten av alle innkjøpsreiser er knyttet til innkjøp av dagligvarer. Bil er det foretrukne reisemiddelet ved 70 % (Asker/Bærum) – 80 % (Øvre Romerike) av alle handels- og servicereisene i Akershus. Selv når nærmeste dagligvarebutikk ligger mindre enn 500 meter fra bostedet, så benyttes bil ved 41 % av innkjøpsreisene i Akershus.

Dagligvarehandel har et høyere innslag av reiser til fots eller med sykkel enn annen handel. Bildet er sammensatt, siden handlereiser i økende grad blir kombinert med

arbeidsreiser. Storhandel med bil er også en praktisk løsning, selv om den tradisjonelle 'lørdagshandelen' er på vikende front.

Geografisk avstand påvirker valget av reisemiddel. Bilbruk er det helt dominerende reisemiddelvalget på avstander over 3-4 kilometer. I Nasjonal gåstrategi blir det vist til at 1-1,4 km markerer en grense for om man velger å gå eller å kjøre bil. I de delene av Akershus som har spredt bosetting og lange avstander er bil ofte et nødvendig transportmiddel. Husholdningene i Akershus har god tilgang på egen privatbil, særlig i de nærmeste omlandskommunene til Oslo.

Graden av bilbruk henger nøye sammen med bystrukturen. Blant bosatte innenfor Ring 2 (Oslo indre by), foregår kun 18 % av handels- og servicereiser med bil, mens 60 % foretas til fots. Planlagt utvikling av byer- og tettsteder i Akershus med mange leiligheter, og et variert handels- og servicetilbud i gåavstand fra de nybygde boligene, vil kunne endre reisevanene i Akershus.

7 utfordringer og muligheter

7.1 Handelssentre under press

Det har lenge vært en tendens til at deler av detaljvarehandelen omlokaliseres fra sentrum til områder utenfor – ofte langs hovedveiene (biler, landbruksmaskiner, byggevarer, planter/hageartikler er plasskrevende varegrupper som kan plasseres utenfor sentrumsområdene). Det bidrar til svakere omsetning av detaljvarer i sentrum og økt bilbruk. I enkelte kommuner er utbygging/utvidelse av kjøpesentre en viktig årsak til denne endringen. Men utviklingen av andre handelsformater er over tid blitt mer utfordrende for sentrumshandelen enn kjøpesenterutviklingen. Handel utenom de tradisjonelle handelssentrene, dvs. omsetningsvekst på grunn av "bransjegliding" (økt andel av små artikler) i plasskrevende handel og nye handelsformater, som for eksempel samlokalisering av storbutikker i handelsparker eller åpning av mer frittliggende stormarkeder, har satt sentrumshandelen under ekstra press.

Vekst og strukturendringer i ulike deler av detaljvarehandelen skaper nye utfordringer for eksisterende tettsteder og sentrumsområder i Akershus. Endringer i innbyggernes handlevaner og transportmåter, nye kjededannelser, storhandelskonsepter og nyetableringer utenfor og i randsonen til sentrumsområdene har gjort de tradisjonelle sentrumsområdene mindre attraktive som handels- og opplevelsesarena. Når etterspørselen etter nye handelsarealer i sentrumsområdene stopper opp kan et utfall være tomme lokaler og at forretningseiendommer ikke blir vedlikeholdt. Dette kan starte en negativ utvikling.

Historiske tettstedssentre med verneverdi, som for eksempel Son, Drøbak og Eidsvoll, er avhengige av vern gjennom bruk. Et levende handelssenter som er relevant for innbyggerne i deres hverdag skaper tilhørighet og gir en ekstra opplevelsesverdi for tilreisende.

7.2 Kjøpesentre – mindre vekst og store planer

Det har vært kjøpesentre i Norge siden midten på 1950-tallet, men kjøpesentrene forandrer seg hele tiden – både med hensyn til størrelse, utforming, innhold og lokalisering. Kjøpesentrene kan betraktes som små, lokale 'næringsklynger' som står for en stor del av omsetningen i varehandelen i en rekke sentrumsområder. For mange kjøpesentre er lange felles åpningstider, felles markedsføring og gode parkeringsforhold viktige konkurransefortrinn. I Akershus stod kjøpesentrene alene for 40,4% av omsetningen i butikkhandelen i fylket i 2015, og andelen er økende.

I Akershus har kjøpesentrene som ligger i sentrumsområdene utvidet salgsarealet sitt med til sammen mer enn 150 000 m² siden år 2000. Befolkningsveksten i Akershus tilsier alene at varehandelen i fylket vil måtte utvide sitt salgsareal med et areal som tilsvarer tre fotballbaner (7000 m²) årlig.

Siden 1990-tallet har det blitt diskutert om ikke kjøpesenterutviklingen bidrar til å utarme levende bymiljø og på den måten er til hinder for en utvikling mot mindre bilavhengig handel. Den første statlige reguleringen av kjøpesentre kom i 1999 og innebar full stopp for etablering av nye kjøpesentre utenfor by- og tettstedssentre. I 2008 ble det fastsett en egen Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Målet med forskriften har vært å «styrke by- og tettstedssentrene og legge til rette for miljøvennlige transportvalg, dvs. unngå en utvikling med byspredning, økt bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet for dem som ikke disponerer bil». I den rikspolitiske bestemmelsen er kjøpesenter definert som all form for detaljhandel.

Siden 2002 har Fylkesdelplan for handelsvirksomhet, service og senterstruktur definert senterstrukturen i Akershus, og dermed i grove trekk lokaliseringen av kjøpesentrene i fylket. Akershus har noen av landets største kjøpesentre, strategisk lokalisert i sentrumsområdet i de største tettstedene.

I de siste par årene har det skjedd en utflating av kjøpesenterveksten i Norge, der omsetningsveksten i kjøpesentrene er mindre enn veksten i detaljhandelen totalt. I følge arbeidsgiverorganisasjonen Virke er kjøpesentrenes posisjon svekket de siste sju årene, og det kan se ut som om en har nådd et metningspunkt der netthandel og shopping-turisme til utlandet rammer så vel eksisterende kjøpesentre som varehandelen i byer og tettsteder. Samtidig er kjøpesentrene avhengig av stadig fornyelse gjennom om- og påbygninger for å kunne hevde seg i konkurransen i den lokale varehandelen.

7.3 Tettsteder med kvalitet og attraktivitet

Mange kjøpesentre i sentrumsområdene har begynt å sysle med tanken på ombygging for å få noe som ligner en kvartalsstruktur. Høy estetisk og arkitektonisk standard er et generelt mål for all utbygging, men har lett for å bli forsømt når gamle industribygg omgjøres og tilrettelegges for varehandel. De fleste slike kjøpesentre er introverte, og bidrar ikke til liv i det offentlige rom. Fasadene til kjøpesenteret skal lede folk inn i kjøpesenteret, men framstår utenfra som svært lukkede.

I følge den danske byplanleggeren Jan Gehl henger opplevelsen av komfort og velvære i et tettsted sammen med hvordan bystruktur og byrom harmonerer med den menneskelige skalaen. Det er viktig å arbeide med proporsjoner og riktig målestokk, og fokus framover

kan komme til å rettes mer mot krav til form og volum, og hvordan dette blir nedfelt i reguleringsplaner for sentrumsområdene. Kwartalsstrukturer, åpne og aktive fasader mot offentlige rom, funksjonsblanding og krav til kvalitet kan bli en del av nye reguleringskrav.

7.4 Nye handlevaner og butikkonsepter

Økt netthandel kan få dramatiske konsekvenser for strukturen i varehandelen. Netthandelen fører til økt internasjonal konkurranse i detaljvarehandelen, og tilbyr nye måter å distribuere varer og tjenester på. Enkelte deler av faghandelen er allerede sterkt preget av denne nye konkurransen, for eksempel salg av bøker, småelektronikk og musikk.

I elektro- og klesbransjen merker man også et press idet butikkene i stadig større grad blir brukt som utstillingsvindu, mens selve kjøpet foregår over nettet – fra innland eller utland. Så langt utgjør netthandelen bare en liten del av den samlede omsetningen i detaljvarehandelen, men den er i sterk vekst. Scenarier for netthandelen tilsier at halvparten av all detaljvarehandel kan ha migrert ut på nettet om et par tiår. For flere bransjer i detaljvarehandelen (småelektronikk, musikk, bøker) har denne overflyttingen av omsetning fra butikkhandel til netthandel allerede passert 50%.

Netthandelen kan ha sine fordeler, ved at bosatte i utkantstrøk får tilgang til varer til samme pris som de som er bosatt i sentrale strøk. Forbruksforskere argumenterer for at netthandelen vil utgjøre den største utfordringen for handelsnæringen i lokalsentre og mindre tettsteder, mens nærbutikker og regionale sentre vil bli mindre påvirket av overgangen til økt netthandel. Med økende netthandel står varehandelsbedriftene også friere i lokalisering av lager- og distribusjonssentraler.

Den langsiktige virkningen på handelsområdene i sentrum av slike endringer innen varehandelen kan imidlertid være at den tradisjonelle delen av varehandelen utarmes, med påfølgende behov for reduserte handelsarealer og færre arbeidsplasser i sentrum. Dette kan igjen føre til et mindre dynamisk byliv, hvor boliger tar en stadig større del av det samlede bygningsarealet.

Nye storhandelskonsepter, så som 'Outlets'- opphopninger av rimelige merkevarer i utsalg i egne bygningskonsept - er en ny trend som kan skape mer konkurranse mot eksisterende sentra. En annen trend er handelsparker som samlokaliserer ulike multivarekonsepter. Her er det bredden i vareutvalget som legger beslag på et stort areal, ikke varene i seg selv. Disse konseptene kan det være vanskelig å få til å passe inn i formatet som tilbys i eksisterende kjøpesentre eller i sentrumsområder i byer og tettsteder, selv om forbrukerne ser ut til å ønske dette. Disse bilbaserte handelskonseptene blir gjerne liggende i randsoner til sentrumsområdet, eller som isolerte 'øyer' i senterstrukturen.

En stadig økende bransjeglidning har gjort det vanskelig å kategorisere mange av de nye handelsformatene. I mange tilfeller er det ikke mulig å ha en egen arealkategori for detaljhandel og en annen arealkategori for plasskrevende varer.

7.5 Offentlig planlegging og privat samarbeid

Det fordres stor grad av offentlig planlegging av senterstruktur og handelssentre for å samordne transportavvikling, arealbruk og offentlige tjenester med andre forutsetninger for attraktive sentre. Det er avgjørende med en samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som bygger opp under og øker andelen miljøvennlige reiser om man skal ha ambisjon om å kunne nå nasjonale og regionale miljø- og klimamål.

Forutsigbarhet i planleggingen skaper gode vilkår for investeringer og offentlig og privat samarbeid. Uten et omfattende samarbeid med handelsnæringen lokalt vil man ikke oppnå ønsket resultat. Kommuner som har satt dette i system har klart å snu en uheldig utvikling.

BID (Business Improvement Districts) kan være et virkemiddel for å vitalisere sentrumsområder. Her inngår gårdeiere, næringsdrivende og kommuner et forpliktende samarbeid med et felles mål om å fremme varehandel, uteliv og opplevelser til beste for innbyggere, næringsliv og besøkende.

8 Handlingsprogram 2017-2020

TILTAK 1:	URBAN IDE AKERSHUS - WORKSHOP
Beskrivelse:	Arbeidsverksted om handel og næring i sentrum
Ansvarlig:	Akershus fylkeskommune v. Urban Ide Akershus
Samarbeidspartnere:	Kommunene
Økonomi:	Driftskostnad, Akershus fylkeskommune
Tidsperspektiv:	Senhøsten 2017
Forventning/resultat:	Inspirere til god og menneskevennlig by- og tettstedsutvikling med utgangspunkt i føringene i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Legge til rette for motivering, nettverksbygging, kunnskapsformidling og problemløsning
TILTAK 2:	TILSTANDSRAPPORT FOR SENTRUMSOMRÅDENE I AKERSHUS
Beskrivelse:	Utarbeide oversikt over tilstanden i byer og tettsteder som inngår i senterstrukturen i regional plan for handel, service og senterstruktur. Oversikten innebærer en kvalitativ vurdering av faktisk, funksjonell avgrensning vs. avgrensning av arealet for sentrumsformål i kommuneplanen(e).
Ansvarlig:	Akershus fylkeskommune
Samarbeidspartnere:	Kommunene
Økonomi:	Driftskostnad, Akershus fylkeskommune
Tidsperspektiv:	2018
Forventning/resultat:	Bedømming av alle sentrumsområdene i det angitte senterhierarkiet i regional plan for areal og transport. Underlag for innspill til nye kommuneplaner/ kommunedelplaner.
TILTAK 3:	TILGJENGELIGHETSATLAS FOR AKERSHUS 2018
Beskrivelse:	Oppdatering av Tilgjengelighetsatlas for Akershus 2014 (Akershusstatistikk nr. 2/2014)
Ansvarlig:	Akershus fylkeskommune
Samarbeidspartnere/ målgruppe:	Planleggere, fylkes- og kommunepolitikere og andre som jobber med by- og tettstedsutvikling i kommunene.
Økonomi:	Driftskostnad, Akershus fylkeskommune
Tidsperspektiv:	2018-2019
Forventning/resultat:	Utvikle nye indikatorer og nøkkeltall for å kunne vurdere den regionale planens virkning på by- og tettstedsutviklingen

Det vil bli tatt i bruk tre resultatindikatorer for å følge opp om målene for den regionale planen for handel, service og senterstruktur blir oppnådd, og om strategien for handel og service i Akershus blir fulgt gjennom de tiltakene som gjennomføres i den regionale planens handlingsprogram:

8.1 Delmål 1: by- og tettstedssentrene skal styrkes

Resultatindikator 1: andelen av befolkningen som bor i gangavstand fra nærmeste dagligvarebutikk. Mål: Øke andelen med 1% fra 2014 til 2020 i kommunene i bybåndet, og med 2% fra 2014 til 2020 i kommunene utenfor bybåndet. Kilde: Akershus fylkeskommune.

Resultatindikator 2: befolkningens tilfredshet med lokalt handels- og servicetilbud. Mål: Tilfredsheten bedres fra 2017 til 2019, og fra 2019 til 2021. Kilde: DIFIs innbyggerundersøkelse.

8.2 Delmål 2: det legges til rette for miljøvennlige transportvalg

Resultatindikator 3: gjennomsnittlig lengde på innkjøps- og servicereiser i Oslos omlandskommuner. Mål: Gjennomsnittlig reiselengde går ned fra 2013 til 2017, og reduseres ytterligere fra 2017 til 2020. Kilde: den nasjonale reisevaneundersøkelsen.

Sentrale ord og begreper

Bruksareal (BRA) er her definert som bruksareal for alle måleverdige plan, bruksareal for åpent overbygd areal og parkeringsareal.

Handel er her definert som all varehandel til privat sluttbruker, og inkluderer også utleveringssted til kunde for varer kjøpt via netthandel.

Målpunkt brukes i areal- og transportplanlegging for å angi stedfestede reisemål som holdeplasser, boliger, arbeidsplasser med mere.

Tjenesteyting er her definert som privat og offentlig tjenesteyting beregnet for privat sluttbruker.

Regional handel er her definert som handel som er beregnet for et område som er større enn naturlig handelsomland for én kommune.

Varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer er her definert som virksomheter hvor varespekteret er begrenset til primærvarene og tilsvarende varer. Eksempelvis kan varegruppen biler omfatte motorsykler og campingvogner, varegruppen båter kan omfatte båthengere, varegruppen landbruksmaskiner kan omfatte anleggsmaskiner, varegruppen trelast og andre større byggevarer kan omfatte byggevarer som stein, grus, sement i tillegg til trelast.