



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2018 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

## **Byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet**

Urban sprawl through establishment of workplace  
intensive and public-oriented business

**Ingvill Eidesen**  
By- og regionplanlegging

Tittel: Byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet.

Årstall: 2018

Forfatter: Ingvill Eidesen

Veileder: Petter Næss

Antall sider: 86 (ekskludert kildeliste og innholdsfortegnelse)

Antall ord: ca. 30 000 (inkluderer alt)

Opplag: 3

Trykk: SiÅs Rotator

Masteroppgave i by- og regionplanlegging - 30 Studiepoeng

Institutt for landskap og samfunn (LANDSAM)

Norges miljø og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Figurer og bilder er forfatterens egne om ikke annet er oppgitt i figurlisten.

# Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på to og et halvt år studie i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, og totalt fem og et halvt år med studier. Planlegging mot et mer bærekraftig samfunn er noe som har opptatt meg mer og mer siden jeg begynte studiene innen arealplanlegging i 2013. Temaet til masteroppgaven ble i stor grad valgt på bakgrunn av dette.

Selv om klimaproblematikken i stor grad er satt på dagsorden, og det er en overordnet politisk enighet om å snu denne utviklingen, haster det å snu en utvikling som har bidratt til å skape et samfunn mer eller mindre avhengig av personbilen. Om planverktøy i større grad kan bidra til å hindre etableringer som bidrar til økt personbiltrafikk, vil det være et steg mot et mer bærekraftig samfunn. Det er derfor viktig at verktøy innenfor planlegging fungerer tilstrekkelig og blir fulgt opp i praksis.

Ideen for oppgaven kom i stor grad fra min far, som også, sammen med min mor, har bidratt til motivasjon og diskusjon rundt oppgavens tema underveis. Jeg vil takke alle som har bidratt underveis i oppgaven med gode råd og støtte. Jeg vil spesielt takke min veileder, Petter Næss, som har gitt god veiledning og innspill underveis, og satt av mye tid og energi for at oppgaven skal bli bra. Jeg vil også takke alle som stilte opp til intervju og vist interesse for oppgaven. Uten deres hjelp ville ikke oppgaven vært mulig å gjennomføre.

Ingvill Eidesen

Ingvill Eidesen

Ås, desember 2018

# Sammendrag

Fra siste halvdel av 1900-tallet har næringsetableringen, spesielt av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet, i stor grad bidratt til en miljømessig problematisk by- og samfunnsutvikling. Lokalisering av slike virksomheter, typisk kjøpesenter, detaljhandel og kontorarbeidsplasser, i suburbane områder tilknyttet store veisystem og ellers tilrettelagt for privatbilisme, har ført til økt transport og biltrafikk. Derfor har det i lengre tid vært et politisk ønske om å snu denne utviklingen for å oppnå en mer bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Formålet med denne masteroppgaven er å evaluere bestemmelsen knyttet til underformålet næringsbebyggelse (§ 73) i Haugesunds kommuneplan og Regional planbestemmelse i Regional plan for areal og transport på Haugalandet, som verktøy for å redusere eller hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet.

En kvalitativ tilnærming til metoden, med bruk av intervju og dokumentanalyse, ble valgt for å samle inn mest mulig relevant informasjon om temaet. Empirien settes i lys av teori om blant annet maktfordeling mellom ulike forvaltningsnivå, lokaliseringsteori og næringskategorisering.

Funnene i oppgaven viser at det fremdeles gis tillatelse til etablering av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet i suburbane områder, og at bestemmelsene således ikke har fungert optimalt ut fra et miljøperspektiv. Resultatet viser i stor grad et kommunalt ønske om selvstyring, hvor den regional planbestemmelsen som overordna styringsverktøy, ønskes tilsidesatt i flere tilfeller. Fylket og Fylkesmannen har i større grad enn kommunen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ivaretatt interesser knyttet til miljø og klima i samtykkesaker hvor tiltak strider mot den regionale planbestemmelsen. Således blir den regionale planbestemmelsen fulgt opp på regionalt nivå. Likevel er det kommunale selvstyret forsterket av regjeringens nåværende politikk, som viser seg å være utfallsgivende ved tiltakets behandling i departementet. Resultatet knyttet til § 73 i Haugesund kommuneplan tyder på at det er behov for et mer nyansert lovverk for å bedre takle problematikken rundt hva man kan styre på kommuneplannivå når det kommer til næringskategorisering. Bransjeglidning har vist seg å være problematisk, spesielt hvor § 73 i Haugesund kommuneplan ikke har hatt mulighet til å hindre uønskede bruksendringer som ikke kan kreves søknadspliktige.



# Abstract

Through the second half of the 20<sup>th</sup> century, the establishment of industri, especially workplace intensive and public-oriented business, has largely contributed to an environmentally problematic urban and societal development. The localization of these industries in suburban areas, typically large malls, retail and office buildings, in close proximity of major road systems, and areas otherwise designed for private car use, has led to increased transportation by car and greenhouse gas emission. Therefore, in order to change this development, a political shift towards a more sustainable urban development has been seen some years now. The purpose of this Master's thesis is to evaluate the provision regarding industry (§ 73) in Haugesund's municipal plan and the provision regarding retail in the Regional territory- and transportation plan of Haugalandet. These tools are evaluated on their ability to reduce or prevent urban sprawl thorough establishment of workplace intensive and public-oriented business.

The paper consists of a qualitative methodical approach, which uses both interview and document analysis, to gather relevant information on the subject. The gathered empirical data is compared to theory regarding power distribution between different levels of management, localization theory and industry and assortment categorization.

The main findings show that permission to establish workplace intensive and public-oriented activities in suburban areas is still granted. The provisions have thus not worked optimally, from an environmental perspective. The result largely shows a municipal desire for self-governance, where the provision in the regional plan is largely put to the side. The county and the county governor have, to a greater degree than the municipalities and the Ministry of Local Government and Modernization, considered environmental concerns in cases where action is contrary to the regional plan. Thus, the provision in the regional plan is enforced at a regional level. Nevertheless, the municipal self-governance is reinforced by the government's current policy, which proves to be decisive in decision-making at the ministry's treatment of these cases. The result regarding section 73 of the Haugesund municipal plan indicates that there is a need for a more nuanced legislation, which opens for a more detailed categorization at a municipal level of management. Large variety in retail-assortments has proved to be problematic, especially where section 73 hasn't been able to prevent unwanted changes in use of existing buildings.

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b>	<b>2</b>
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Oversikt over bestemmelsene	3
1.3 Problemstilling	5
1.4 Geografisk avgrensning	5
1.5 Oppgavens oppbygging	8
<b>2 Metode</b>	<b>9</b>
2.1 Dokumentanalyse	9
2.2 Intervju	10
2.2.1 Valg av intervjupersoner	11
2.3 Styrker og begrensninger ved valgt metode	13
<b>3 Områdebeskrivelse og status</b>	<b>15</b>
<b>4 Teoretisk grunnlag</b>	<b>18</b>
4.1 Drivkrefter bak utviklingen	18
4.2 Transport	20
4.3 ABC – prinsippet om lokalisering av næring	22
4.4 Næringskategorisering	24
4.5 Maktfordeling mellom nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå	25
4.6 Fangens dilemma og allmenningens tragedie	26
<b>5 Rammeverk</b>	<b>29</b>
5.1 Regionalt nivå	29
5.1.1 Regional plan for areal og transport på Haugalandet	29
5.1.2 Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre	31
5.2 Kommunalt nivå	31
5.2.1 Arealformål	32
5.2.2 Haugesund kommuneplan og § 73	33
5.2.3 Alternativ styring gjennom kommuneplan	36
<b>6 Gjennomgang av relevante dokument</b>	<b>38</b>
6.1 Kommunale innvendinger til Regional plan for areal og transport på Haugalandet	38
6.2 Vedtak og presisering av § 73 i Kommuneplan Haugesund	39
6.3 Tiltak og planer i forbindelse med § 73 og regional planbestemmelse	40
6.3.1 Haugesund	41
6.3.2 Karmøy	50
6.4 Oversikt over tiltak og saker	56
<b>7 Oppfatninger blant intervjupersonene - og noen refleksjoner</b>	<b>58</b>
7.1 Med- og motspillere av bestemmelsene	58
7.2 Prosess	61
7.3 Presedens	62
7.4 Klima og miljø	63
7.5 Økonomi og vekst	64
7.6 Reaksjoner fra næringslivet	65
7.7 Konkurransforhold mellom Haugesund sentrum og suburbane næringsområder	67
7.8 Lokalt selvstyre og overordnet styring	69
7.9 Fylkets samtykkesaker og innsigelsespraksis	72
7.10 Regional planbestemmelse og Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre	73
7.11 Presiseringen av § 73	74

7.12 Bransjegliding og næringskategorisering	77
<b>8 Avslutning</b>	<b>81</b>
8.1 Konklusjon	84
8.2 Avsluttende kommentarer og forbedringspotensialer	86
<b>Kilder</b>	<b>88</b>
<b>Figurliste</b>	<b>93</b>



*Figur 1: Kartet viser beliggenhet av Haugesund i forhold til Stavanger og Bergen, i fylkene Rogaland og Hordaland.*

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Denne masteroppgaven er et forsøk på å evaluere bestemmelsen knyttet til underformålet næringsbebyggelse (§ 73) i Haugesunds kommuneplan og regional planbestemmelse for lokalisering av handel i Regional plan for areal og transport på Haugalandet som verktøy for å redusere eller hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet. Oppgaven sikter på å belyse hvilke aspekt som evt. har fungert og ikke fungert ved disse bestemmelsene.

Regional plan for areal og transport på Haugalandet kategoriserer regionens byer og tettsteder inn i et senter-hierarki for å få en klarere rolle- og funksjonsfordeling i regionen. Haugesund er plassert øverst i hierarkiet og vil fungere som regionsenteret. Dette betyr at funksjoner lokaliseres i senter som samsvarer med omlandet funksjonene skal dekke (Rogaland og Hordaland fylkeskommune, 2016, s. 25). I kommuneplanens samfunnsdel for Haugesund kommune heter det at ”Haugesund skal bygge Regionsbyen Haugesund” (Haugesund kommune, 2015b, s. 4). Av hensyn til en bærekraftig vekst, med ”rett virksomhet på rett sted”, et styrket sentrum og redusert næringsbasert byspredning, har Rogaland fylke og Haugesund kommune gjort juridisk bindende grep i både regional plan og kommuneplan. Regional planbestemmelse for lokalisering av handel i den regionale areal- og transportplanen og næringsbestemmelsen § 73 i Haugesund kommuneplan sikter på å begrense veksten av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet utenfor etablerte eller planlagte sentre. En vesentlig del av målet, spesielt § 73 i Haugesund kommuneplan, er å styrke sentrum. Denne oppgaven fokuserer hovedsakelig på hvordan bestemmelsene har fungert i forhold til å begrense og hindre en uønsket utbygging og vurderer derimot ikke hvordan bestemmelsene har bidratt til å eventuelt styrke sentrum.

Handel er en viktig del av å skape byliv og å trekke mennesker til et sted. Etablering av kjøpesentre og handel i periferien, spesielt i siste halvdel av 1900-tallet, har ført til økt byspredning og biltransport. Næringsområdene i utkanten av byen er ofte tilknyttet store veisystemer og er tilrettelagt for privatbilisme med blant annet gratis parkering og enkel tilkomst med bil, noe som fører til økt transport og biltrafikk. Suburbane kjøpesentre,

inkludert tilhørende infrastruktur, tar ofte større plass enn lignende handel i sentrum, noe som bidrar til at større arealer går tapt. En slik handelsetablering vil i stor grad utkonkurrere handel i sentrum og resulterer i nedlegging av butikker og mindre liv i det tradisjonelle sentrum.

Arbeidsplassintensiv virksomhet, eksempelvis kontorer, er også en viktig brikke i denne utviklingen. Lokalisering av kontorer i slike perifere næringsparker begynte på 1980- og 1990-årene og var et brudd på den tradisjonelle plasseringen i sentrumsområdene. I flere norske byer har det de siste tiårene igjen blitt mer vanlig å bygge nye kontorbygg sentrumsnært, men en ser fremdeles at rene kontorbygg blir plassert i suburbane områder, hvor man i stor grad er avhengig av bil. Til sammen bidrar disse ulike formene for byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet til en miljømessig problematisk samfunnsutvikling.

Det har i lengre tid vært et politisk ønske om å snu denne utviklingen for å oppnå en mer bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre har i ti år vært førende for etablering og lokalisering av kjøpesentre. I forbindelse med at denne falt bort i juli i år, 2018, har regionale planbestemmelser for lokalisering av næring og handel fått en viktigere rolle i å styre utviklingen i samsvar med nasjonale mål knyttet til næringslokalisering. Den betydeligste delen av planleggingen skjer likevel gjennom kommuneplan og reguleringsplan og det er derfor viktig at disse følger overordna planer og mål. § 73 i Haugesund kommuneplan sikter på å styre veksten av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet til sentrum ved å legge begrensninger på etablering i perifere områder av kommunen. utfordringer knyttet til næringsbasert byspredning går likevel ut over kommunegrensene, og det er derfor nødvendig med et overordna styringsdokument som ser forbi kommunegrensene. Spørsmålet denne oppgaven tar opp er derfor både om § 73 i Haugesunds kommuneplan har fungert som verktøy innenfor Haugesunds kommunegrenser, og om regional planbestemmelse i Regional plan for areal og transport på Haugalandet blir fulgt opp også utenfor kommunegrensene til Haugesund.

## 1.2 Oversikt over bestemmelsene

Figuren under (figur 2) viser en oversikt over bestemmelsenes ordlyd, slik de står i Regional plan for areal og transport på Haugalandet og Haugesund kommuneplan. Den regionale areal- og transportplanen ble vedtatt 15.06. (Rogaland) og 05.10. (Hordaland) 2016, og

kommuneplanen i Haugesund ble vedtatt 09.09. 2015. Bestemmelsen § 73 i Haugesund kommuneplan fikk i tillegg en presisering vedtatt 14.12. 2016 av formannskapet.

Bestemmelsen i regional plan har også tilknyttede retningslinjer hvor blant annet unntak fra bestemmelsen går frem. Retningslinjene tilknyttet regional planbestemmelse vil bli beskrevet i kapittel 5.

## Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre

### Regional planbestemmelse for lokalisering av handel - Haugalandet

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. Unntak for nærbutikk og for varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, framgår av retningslinjene.

### § 73 i Haugesund kommuneplan

Områdene<sup>1</sup> er avsatt til industri og lager. Områdene kan også romme salg av varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer. Ikke- plasskrevende varer som naturlig tilhører de nevnte plasskrevende varegruppene, tillates solgt på maksimalt 15 % av salgsarealet, begrenset oppad til 1000 m<sup>2</sup> BRA (bruksareal). Etablering av arbeidsplassintensive og publikumsrettet virksomhet skal ikke tillates i disse områdene.

#### Presisering i formannskapet desember 2016

Haugesund kommune har til hensikt å tillate produksjonsbedrifter, distribusjonsfirmaer og lagervirksomheter og andre tillatte virksomheter med nødvendige tilhørende kontorer innenfor områdene avsatt til N – næring. Omfanget av kontorer kan variere, men må i praksis være uløselig knyttet til hovedaktiviteten.

Haugesund kommune ønsker å tillate utsalg av byggevarer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger innenfor områder avsatt til N - næring. Frem til det foreligger ny reguleringsplan for området, vil slike søknader<sup>2</sup> måtte forelegges fylkeskommunen og fylkesmannen for samtykkebehandling og eventuell dispensasjonsbehandling før tillatelse kan gis.

Figur 2: Figuren viser en oversikt over bestemmelsenes ordlyd, slik de fremgår i planene. Det er disse bestemmelsene som blir vurdert i oppgaven. Som den øverste boksen viser, faller Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre bort i år, 2018, hvor regional planbestemmelse nå skal sikre at den nasjonale politikken om kjøpesenteretablering følges opp.

<sup>1</sup> Med *områdene* menes områder avsatt til næringsbebyggelse i kommuneplanens arealdel i Haugesund.

<sup>2</sup> Med *slike søknader* menes søknader knyttet til tiltak som åpner for salg av byggevarer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger.

### 1.3 Problemstilling

*Hvordan har bestemmelsen knyttet til underformålet næringsbebyggelse (§ 73) i Haugesunds kommuneplan og Regional planbestemmelse for lokalisering av handel i areal- og transportplan på Haugalandet fungert som verktøy for å redusere eller hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet?*

For å belyse oppgavens problemstillingen er det utarbeidet konkretiserte forskningsspørsmål som jeg eksplisitt vil besvare i oppgavens avsluttende del.

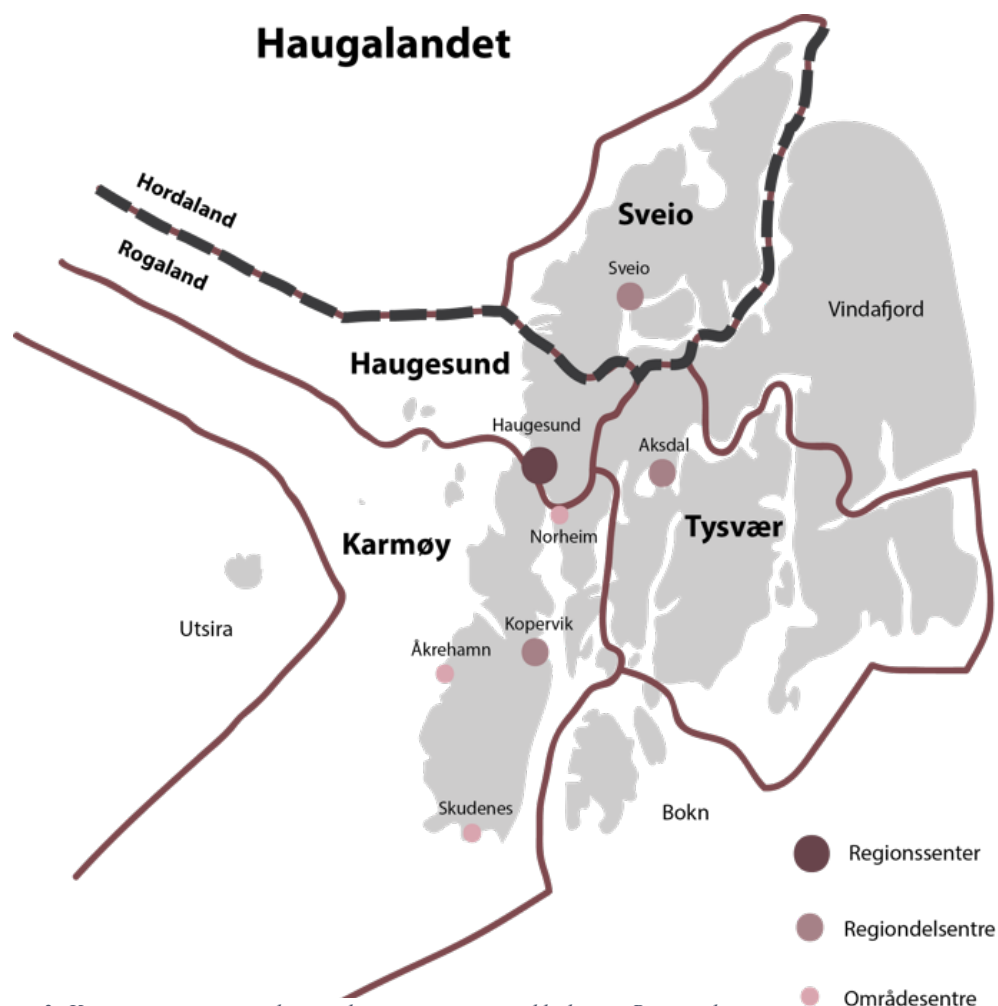
- Hvem er de viktigste med- og motspillerne for bestemmelsene?
- Hvordan er omsøkte tiltak og planer som behandles av bestemmelsene vurdert av de ulike aktørene?
- Hvordan opplever de ulike aktørene at bestemmelsene har fungert som verktøy for å redusere eller hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet?

### 1.4 Geografisk avgrensning

Oppgavens problemstilling sikter på å vurdere virkningene av to bestemmelser, på to ulike nivå, som forsøker å redusere og/eller hindre byspredning i form av handel og arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet. Oppgavens fokus er å belyse hvordan bestemmelsene har fungert rundt tettstedet Haugesund. Caseområde i oppgaven er derfor begrenset til selve Haugesund kommune, og områdene i nabokommunene som geografisk kan regnes som en del av Haugesund tettsted eller ligger i umiddelbar nærhet av dette. Det vil si at eventuelle planer og tiltak i næringsområder rundt tettsteder og byer som Kopervik i Karmøy, Aksdal i Tysvær og Sveio sentrum i Sveio kommune, ikke blir vurdert i denne oppgaven, da disse eventuelle tiltakene i større grad bidrar til byspredning i vedrørende by og tettsted, heller enn til byspredning av Haugesund.

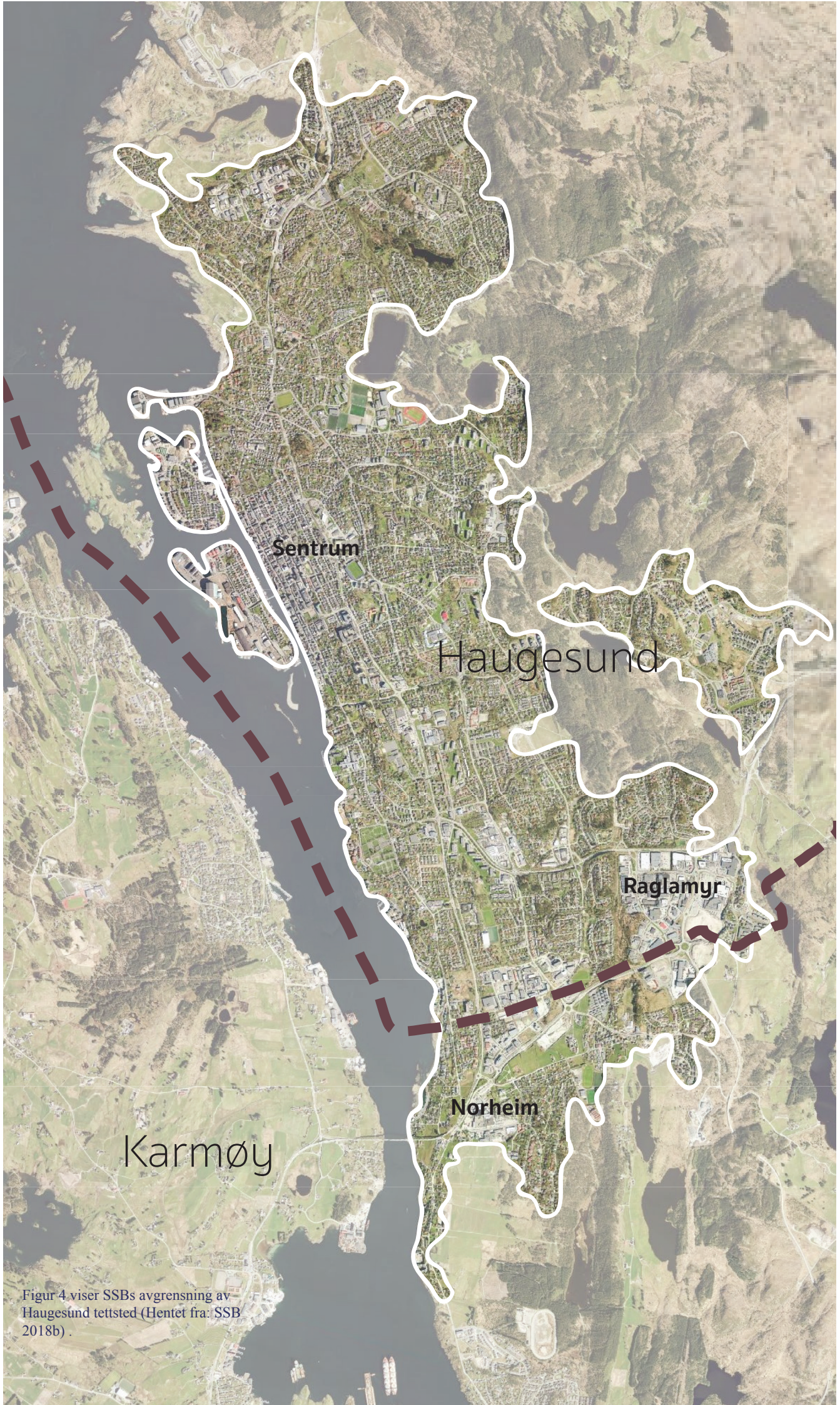


SSBs (2018b) avgrensning av Haugesund tettsted vises på figur 3, hvor tettstedet strekker seg fra Haugesund kommune i nord, inn i Karmøy kommune i sør. I dokumentanalysen undersøkes tiltak og planer som behandles av bestemmelsene i Haugesund kommune, samt nabokommunene, Sveio, Tysvær og Karmøy. SSBs avgrensning av tettstedet Haugesund strekker seg ikke inn i kommunene Sveio og Tysvær, men da grensene ligger nær tettstedet, ble også disse områdene vurdert å være av interesse. Det ble likevel ikke funnet relevante saker i disse kommunene, så funnene i oppgaven konsentreres til næringsområdene Raglamyr i Haugesund og Norheim i Karmøy, som ligger tett inntil kommunegrensen mellom Haugesund og Karmøy.



Figur 3: Kartet viser en oversikt over kommunene som inkluderes i Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Den regionale planen kategoriserer regionens byer og tettsteder inn i et senter-hierarki for å få en klarere rolle- og funksjonsfordeling i regionen. Haugesund er plassert øverst i hierarkiet og vil fungere som regionsenteret, vist med mørkerød sirkel.





Figur 4 viser SSBs avgrensning av Haugesund tettsted (Hentet fra: SSB 2018b).



## 1.5 Oppgavens oppbygging

Valg av metodisk tilnærming har vært avgjørende for oppgavens oppbygging, og er beskrevet nærmere i neste kapittel. Oppgaven er inndelt i syv deler for å presentere all relevant informasjon på en hensiktsfull måte.

Oppgavens innledende del består av en introduksjon av oppgavens tema, hvor bakgrunn og aktualitet for problemstillingen blir presentert. Selve bestemmelsene som vurderes blir også presentert, samt oppgavens geografiske avgrensning og oppbygging. I kapittel 2 beskrives valg av metode, fremgangsmåte for dokumentanalyse og intervju, samt metodens begrensninger og styrker. Kapittel 3 gir en kort beskrivelse av området oppgaven behandler, og status for næringsetablering innenfor området i dag.

I kapittel 4 presenteres relevant litteratur og teori for problemstillingen. Først blir drivkrefter bak utviklingen presentert, så konsekvensene bak utviklingen fra et transportperspektiv, samt lokalisering og kategorisering av næring. Etter dette blir teori knyttet til maktfordeling mellom de ulike nivåene presentert, samt spill-teori om fangens dilemma og allmenningens tragedie.

Oppgavens femte kapittel gir en oversikt over juridisk rammeverk som omhandler bestemmelsene. Dette inkluderer Regional plan for areal og transport på Haugalandet, Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre og en introduksjon av rammeverk på kommunalt nivå, inkludert arealformål, Haugesund kommuneplan og § 73 og alternativ styring gjennom kommuneplan.

Kapittel 6, tar for seg dokumentanalysen med en gjennomgang av relevante planer og tiltak berørt av bestemmelsene. I kapittel 7 blir funn i intervjuene presentert i en tematisk inndeling. Hvem de viktigste aktørene for og mot bestemmelsene er blir fort presentert, etterfulgt av de mest relevante funnene fra dokumentanalysen og intervjuene i en tematisk inndeling, hvor egne betraktninger blir fremstilt på slutten av hvert tema.

Avsluttende del av oppgaven består av en konklusjon hvor problemstillingen og delspørsmålene blir besvart, samt noen avsluttende kommentarer som sikter på å belyse dagens utfordringer og anbefalinger til videre arbeid.

## 2 Metode

Dette kapitlet tar for seg den metodiske oppbygningen av oppgaven. Her vil jeg begrunne valg av metode, relevans for problemstillingen og utfordringer knyttet til metoden. Denne delen inneholder en utredning av fremgangsmåte for innhenting, bearbeiding og analysering av empiriske data.

Metoden bygger på en kvalitativ tilnærming i form av et casestudie av Haugesund og tilhørende region, Haugalandregionen. Kvalitativ metode egner seg best når man er interessert i å avklare nærmere hva som ligger i et begrep eller fenomen, og når det vi vil undersøke ikke like lett lar seg kvantifiseres gjennom tall og statistiske analyser (Jacobsen, 2005, s. 131-137). Innhenting av empiriske data vil derfor gjøres gjennom en dokumentanalyse og intervju.

### 2.1 Dokumentanalyse

En dokumentanalyse bygger på sekundærdata, altså data andre har samlet inn tidligere. Metoden egner seg i tilfeller hvor man ønsker å forstå hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse og hvordan hendelsen har utspilt seg, dvs. hva mennesker faktisk har gjort og sagt (Jacobsen, 2005, s. 163, 164). Av den grunn vil en dokumentanalyse bidra til en bedre forståelse av saksgang og bakgrunn for valg gjort i planer og saker som omhandler oppgavens problemstilling. Dokumentanalysen bygger hovedsakelig på en gjennomgang av planer og tiltak knyttet til § 73 i Haugesund kommuneplan og bestemmelsen i Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Det ble foretatt en kritisk kildevurdering ved gjennomgang av dokumentene, hvor relevante dokument og relevant innhold ble trukket ut for så å bli kategorisert i temaer. De ulike temaene ble så satt i lys av teorien, sammen med funn fra intervjuene.

For å få en oversikt over hvilke planer og tiltak som har vært til politisk behandling i forbindelse med bestemmelsene i Haugesund kommuneplan og regional plan ble det gjort søk på berørte kommuners og fylkers nettsider. Det er et premiss at alle sakene som redegjøres for i empirien er behandlet med hensyn til enten § 73 i Haugesund kommuneplan og/eller regional planbestemmelse i areal- og transportplanen for Haugalandet. En oversikt over saker

som til nå er behandlet av disse bestemmelsene vil gi et innblikk i hvordan de fungerer i praksis.

Som nevnt i kapittel 1.4 er kommunene Haugesund, Sveio, Tysvær og Karmøy undersøkt i dokumentanalysen. Sveio, Tysvær og Karmøy kommune grenser til Haugesund, og de er derfor interessante i forhold til å si noe om § 73 i Haugesund kommuneplan har bidratt til en økt etablering av handel og kontor i nabokommunene, og om regional planbestemmelse fungerer som et sikkerhetsnett for å hindre at dette eventuelt skjer. Det har derfor ikke vært like interessant å se på de andre kommunene i Haugalandregionen, som også berøres av den regionale areal- og transportplanen.

Ved søk i Rogaland fylkeskommunes oversikt over politiske saker brukte jeg de ulike kommunene, Haugesund, Karmøy og Tysvær som søkeord. For Sveio kommune, som ligger i Hordaland fylke måtte jeg søke i Hordaland fylkeskommunes innsynssider. I tillegg gikk jeg inn på hver enkelt kommunes nettside for saker som ble behandlet på kommunalt nivå. Det ble også gjort søk på Regjeringens nettsider for å finne saker som har vært til behandling i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Noen av sakene som nevnes i oppgaven, er ikke funnet gjennom søk på instansenes nettsider for innsyn i politiske saker, men er saker jeg har blitt gjort oppmerksom på gjennom flere av intervjuene og media, spesielt Haugesund Avis. Grunnen til at eventuelle saker ikke dukker opp i søk på nettsidene, kan være fordi de ikke har vært til politisk behandling, eller fordi nettsiden ikke er tilstrekkelig oppdatert.

## 2.2 Intervju

Intervju er innhenting av primærdata, som innebærer at forskeren er den første som samler inn disse dataene (Jacobsen, 2005, s. 137). Innsamling av data vil skje gjennom individuelle intervju av personer som er utvalgt på grunn av deres kompetanse og erfaring med temaet i problemstillingen, altså informantintervju. Intervjuene er gjennomført semistrukturert, altså basert på veiledende spørsmål hvor intervjuobjektet får mulighet til å snakke fritt om temaet og man lettere kan stille oppfølgende spørsmål (Jacobsen, 2005, s. 142-145). Denne metoden er valgt for å få frem en dialog, og på den måten forhåpentligvis mer relevant informasjon.

Intervjupersonene fikk tildelt intervjuguide med en oversikt over relevante tema, samt informasjonsskriv basert på retningslinjene fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Dette ble utarbeidet for å ha en bedre struktur på intervjuet, samt gi intervjuobjektene en bedre

forutsetning for intervjuet. Intervjuene ble tatt opp med lydopptaker, for så å senere bli transkribert. Renskrivning av lydopptakene gjorde det både enklere å arbeide med og analysere intervjuene. Senere ble det gjort en innholdsanalyse hvor informasjonen fra intervjuene ble kategorisert etter de mest relevante temaene (Jacobsen, 2005, s. 193). Temaene ble valgt ut fra hva intervjupersonene fokuserte på i intervjuet, og hva som var mest relevant for å svare på problemstillingen. Etter en abstrahering, eller forenkling, av datagrunnlaget ble det lettere å finne likheter og ulikheter i de forskjellige aktørenes argumenter innfor hver kategori.

I forbindelse med intervjupersonenes krav til personvern ble prosjektet vurdert som meldepliktig etter NSDs retningslinjer. Oppgavens metodikk, informasjonsskriv og intervjuguide, ble godkjent av NSD 25.09. 2018, før intervjuene ble gjennomført. Transkriberte sitat brukt i oppgaven, samt beskrivelse av intervjupersonene og deres yrkesposisjon, ble i etterkant tilsendt intervjupersonene for godkjenning. Ved prosjektslutt, 15.12. 2018, ble alt datamateriale og lydopptak fra intervjuene bli slettet.

### 2.2.1 Valg av intervjupersoner

Intervjupersonene er aktører som har dybdekunnskap om hendelser, hendelsesforløp, meninger, vurderinger, argumenter, beslutninger, tiltak eller utviklingstrekk i forbindelse med tema i problemstillingen. Dette er ansatte i administrasjonen i kommunen, fylkeskommunen, departementet, politikere og aktører i det lokale næringslivet.

Det ble totalt intervjuet 10 personer i forbindelse med masteroppgaven hvor to av intervjuene var organisert som gruppeintervju. Under er en enkel beskrivelse av de ulike personene og deres forbindelse til temaet i oppgaven. De fleste intervjuene ble utført på kontoret til intervjupersonen, med unntak av ett som foregikk på en kafé. Intervjuene varte mellom 20 og 45 minutt, men for det meste i underkant av 30 minutt. Intervjupersonene ble kontaktet via mail, hvor noen henviste til andre relevante intervjupersoner. En såkalt snøballeffekt.

**Intervjuperson 1:** Ordfører i Haugesund kommune fra Arbeiderpartiet, ble valgt i 2015. Intervju med ordføreren i Haugesund er relevant for å belyse bakgrunn og resultat av § 73 i kommuneplanen fra et politisk perspektiv, samt gi innsyn i Regional plan for areal og transport på Haugalandet med planbestemmelse og hvordan den har påvirket kommunen og regionen.

**Intervjuperson 2:** Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune. Denne personen er relevant for å belyse bakgrunn og resultat av § 73 i kommuneplanen og regional areal og transportplan med planbestemmelse fra et administrativt og faglig perspektiv. Personen ble intervjuet sammen med intervjuperson 3, byplanlegger i Haugesund kommune.

**Intervjuperson 3:** Byplanlegger i Haugesund kommune. Denne personen er relevant for å belyse bakgrunn og resultat av § 73 i kommuneplanen og regional areal og transportplan med planbestemmelse fra et administrativt og faglig perspektiv. Personen ble intervjuet sammen med intervjuperson 2, fagansvarlig for plan i Haugesund kommune.

**Intervjuperson 4:** Avdelingssjef for regionalplanavdelingen i Rogaland. Denne personen er relevant for å belyse bakgrunn og resultat av Regional plan for areal og transport på Haugalandet med planbestemmelse fra fylkets perspektiv. Regional planavdeling står for forvaltning av saker som berøres av plan- og bygningsloven på regionalt nivå.

**Intervjuperson 5:** Nestleder i Haugaland vekst med hovedansvar for kommunikasjon med næringsaktører i Haugesund kommune. Denne personen er relevant for å gi innsyn i § 73 og regional planbestemmelse fra et interkommunalt perspektiv.

**Intervjuperson 6:** Utredningsleder i planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Personen ble intervjuet sammen med intervjuperson 7, fagdirektør. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er forvaltningsorgan på nasjonalt nivå hvor planavdelingen forvalter saker som berøres av plan- og bygningsloven.

**Intervjuperson 7:** Fagdirektør i planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Personen ble intervjuet sammen med intervjuperson 6, utredningsleder.

**Intervjuperson 8:** Senterleder for Amanda Storsenter. Denne intervjupersonen er relevant for å belyse § 73 og regional planbestemmelse fra et næringsdrivende perspektiv i Haugesund kommune. Intervjupersonen har gjennom media fremstått som skeptisk til § 73 i Haugesund kommuneplan, og denne personens synspunkter er derfor interessante i forhold til å belyse bestemmelsen fra et kritisk synspunkt.

**Intervjuperson 9:** Administrerende direktør for Berge Sag, eiendomsbedrift lokalisert på Raglamyr i Haugesund kommune. Denne intervjupersonen er relevant for å belyse § 73 og regional planbestemmelse fra et næringsdrivende perspektiv i Haugesund kommune. Intervjupersonen var også involvert som regional representant for næringslivet i utredningsprosessen av Regional plan for areal og transport på Haugalandet.

**Intervjuperson 10:** Senterleder for Oasen Storsenter. Denne intervjupersonen er relevant for å belyse § 73 og regional planbestemmelse fra et næringsdrivende perspektiv i Karmøy kommune.

### 2.3 Styrker og begrensninger ved valgt metode

Forsker vil alltid ha forutinntatte oppfattelser av virkeligheten eller et fenomen. Det er derfor viktig å være bevisst på dette ved innhenting av empiri, slik at man ikke er selektivt i tolkning og innsamling av datagrunnlaget. Valg av litteratur, dokument og intervjupersoner ble derfor gjort med fokus på å gi et mest mulig helhetlig bilde av situasjonen, belyst fra flere aktørers synspunkt.

Valg av intervjupersoner og dokument vil også ha utfall for funnenes gyldighet fordi kildens nærhet til fenomenet oppgaven ønsker å belyse vil variere. Personene valgt for intervju i denne oppgaven er hovedsakelig personer med nær tilknytning til temaet og som selv har vært en del av prosessen oppgaven søker å belyse. I noen av intervjuene uttaler personen seg om forhold utenfor egen opplevelse, altså fra andrehåndskilder, som kan bidra til at informasjonen farges noe (Jacobsen, 2005, s. 217). Hovedmateriale fra intervjuene er likevel fra intervjupersonens egen opplevelse. Dokumentene undersøkt i dokumentanalysen er hovedsakelig primærkilder (planer og saksdokument), men det er også brukt noe informasjon fra media, som regnes som en sekundærkilde. Dette blir belyst i teksten, og informasjon fra intervju vil bidra å forsterke (bekrefte eller avkrefte) funnene i tilfeller hvor sekundærkilder er brukt.

En svakhet i oppgavens metodikk kan være søk etter relevante saksdokument. Resultat av søk i politisk behandlede saker på berørte kommuner og fylkers nettsider kan variere fra nettside til nettside da disse ikke alltid er tilstrekkelig oppdaterte. I intervju med ordføreren i



Haugesund kommune blir det blant annet nevnt en sak som har vært til politisk behandling, men som ikke finnes på kommunens nettsider. Saken gjelder et omsøkt tiltak av et serveringssted (drive-in burgerrestaurant) i et av områdene avsatt til næringsformål i Haugesund kommune, hvor § 73 i kommuneplanen medførte avslag. Denne saken blir likevel ikke tatt med i dokumentanalysen da det ikke finnes offentlig informasjon om denne saken tilgjengelig på kommunens nettsider, og informasjonen gjennom intervjuet ikke er tilstrekkelig for å danne et helhetlig bilde av saken. Dette kan også ha skjedd i andre tilfeller, og er en svakhet ved dokumentanalysen.

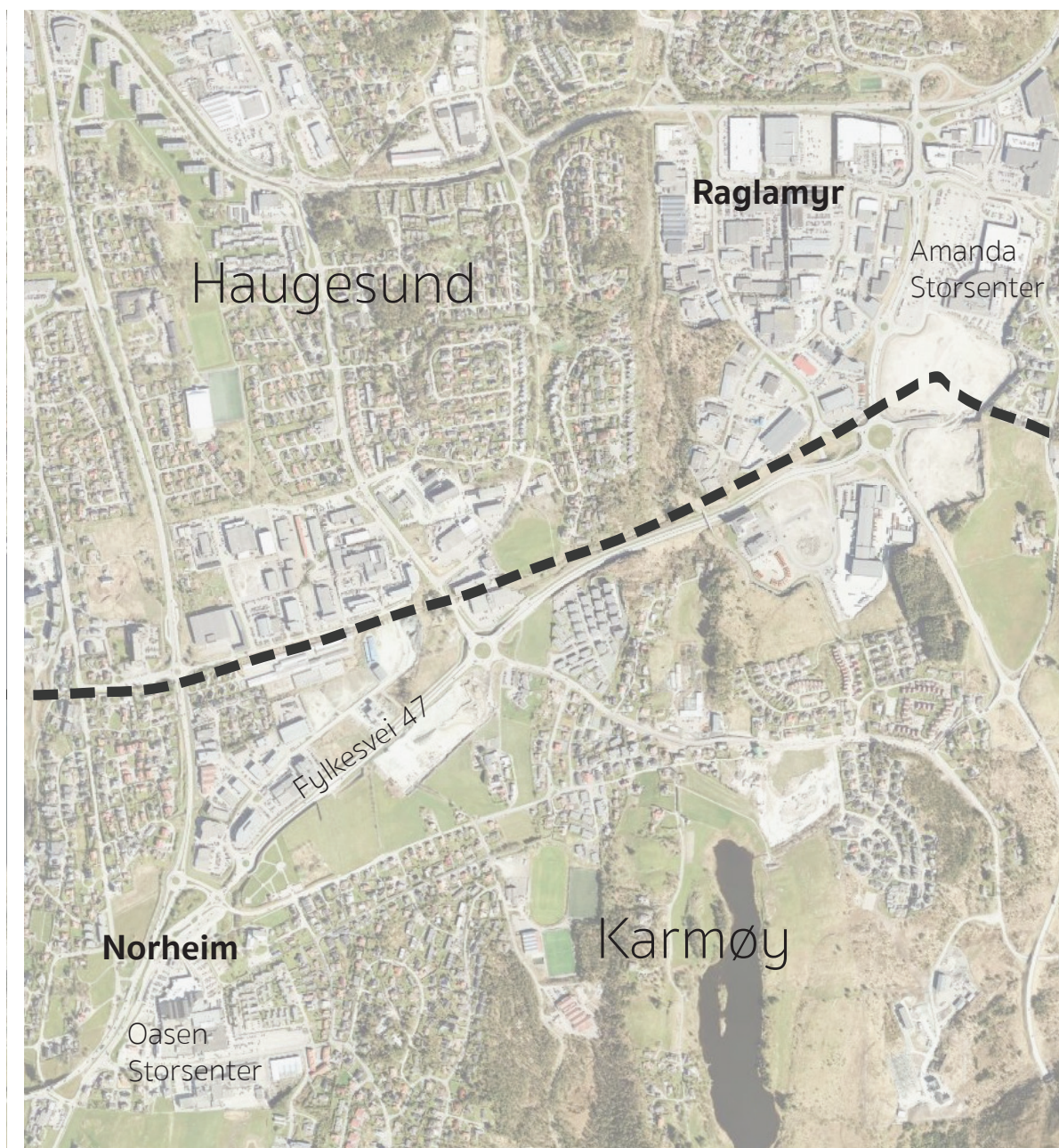
Likevel er det grunn for å anta at funnene i dokumentanalysen, sammen med intervjuene, danner et gyldig og pålitelig grunnlag for oppgaven, hvor funnene gir et innblikk i hvordan bestemmelsene har fungert i spesifikke tilfeller.

### 3 Områdebeskrivelse og status

Bakgrunn for § 73 i Haugesund kommuneplan var i stor grad Haugesund sentrums utfordringer knyttet til ”butikkdød” og fraflytting fra lokaler i Haugesund sentrum. I tillegg til dette var handelsomsetningen i 2013 over det dobbelte å Raglamyr, kommunens største perifere næringsområde, i forhold til Haugesund sentrum (Rogaland og Hordaland fylkeskommune, 2016, s. 16). Arealene avsatt til detaljhandel på Raglamyr er per i dag vesentlig overdimensjonerte, og det ble derfor satt et mål i Haugesund kommuneplan om å ”skyve” detaljhandelen og kontor tilbake til sentrum for å styrke Haugesund sentrum og posisjonen som regionsenter for Haugalandetsregionen (fra intervju med ordfører i Haugesund kommune). Gjennom Regional plan for areal og transport på Haugalandet er det satt fokus på en hensiktsmessig funksjonsdeling mellom regionens tettsteder, hvor hvert tettsted er tildelt sin kategori. Rett virksomhet på rett sted er derfor et viktig prinsipp i den regionale areal- og transportplanen. Målet om å lokalisere detaljhandel og kontor i regionsenteret, Haugesund sentrum, er derfor også tatt opp i regional planbestemmelse og retningslinjer i regional plan.

Nye kontorer og servicefunksjoner har i hovedsak hittil vært lokalisert i sentrum og tettstedsentrene på Haugalandet. Den regionale areal- og transportplanen omtaler likevel de store områdene avsatt til næringsbebyggelse på Raglamyr og Norheim som problematiske i forhold til mulig etablering av kontorer og servicefunksjoner, spesielt med tanke på konsekvensene av økt bilavhengighet (Rogaland og Hordaland fylkeskommune, 2016, s. 16).

Raglamyr er et kjøpesenter- og varehusområde i Haugesund kommune, hvor man bl.a. finner Amanda Storsenter og Bergsenteret. Området ligger 2 km sørøst fra Haugesund sentrum, eller i underkant av 10 minutter med bil fra sentrum. Området er også dekket av bussruter, men det tar vesentlig lengre tid med buss fra sentrum til Raglamyr (ca. 30 min). Utbyggingen på Raglamyr startet med en hensikt om å benytte området til lagervirksomhet. Utviklingen av områdene med økt andel detaljhandel og kontor har skjedd på tross av det som var intensjonen med byggene og området (fra intervju med byplanlegger i Haugesund kommune).



*Figur 5: Kartet viser to av de mest utsatte næringsområdene, spesielt i forhold til etablering av detaljhande. Dette er, Raglamyr i Haugesund kommune med Amanda Storsenter, og Norheim i Karmøy med Oasen Storsenter. Fylkesvei 47 ligger i Karmøy kommune og går mellom næringsområdene. I den regionale planen blir Raglamyr og Norheim beskrevet som som å fungere som ett sammenhengende næringsområde.*

Amanda Storsenter på Raglamyr, Haugesunds største kjøpesenter, har et totalareal på 36 000 m<sup>2</sup> med 1600 parkeringsplasser og inneholder totalt 70 butikker (Visit Norway, 2018).

Senteret hadde en omsetning på over en milliard kroner i 2012 (Miljøverndepartementet, 2013, s. 44), og omsetningen for hele Raglamyr har steget betydelig i perioden 2004 til 2012 (Miljøverndepartementet, 2013, s. 51). Omsetningen i Haugesund sentrum har vært relativt stabil i perioden 2004 – 2012, men det er forholdet mellom sentrum og Raglamyr som viser



størst endring i handlemønster (Miljøverndepartementet, 2013, s. 51). For utvalgsvarer<sup>3</sup> har andel totalomsetning økt med 11 prosent for Raglamyr, mens Haugesund sentrum har gått tilbake 10 prosent i samme periode (Hegsvold 2014, s. 44).

I tillegg til næringsområdet på Raglamyr har man også næringsarealet på Norheim med Oasen Storsenter bare et par minutter unna Raglamyr med bil. Norheim og Oasen Storsenter ligger i Karmøy kommune, helt inntil kommunegrensa mellom Haugesund og Karmøy, bare 10 minutter med bil unna Haugesund sentrum. I realiteten er dette ett stort næringsareal på ca. 1000 daa som består av både Raglamyr og Norheim hvor utviklingen styres av to forskjellige kommuner (Rogaland og Hordaland fylkeskommune, 2016, s. 47). Etter den regionale areal- og transportplanen blir likevel Norheim senter definert som et område hvor ” Virksomheter med lokalt høy arbeidsplass og/eller besøkstetthet” tillates. Etter prinsippet om ”rett virksomhet på rett sted” i den regionale areal- og transportplanen, tillater denne kategorien en større andel publikumsrettede og arbeidsplass/besøksintensive virksomheter enn i næringsområdene på Raglamyr. I tillegg til dette er også Norheim definert som et områdesenter i den regionale areal- og transportplanen (se figur 3).



Figur 6: Bildene viser Amanda Storsenter (øverst) og den nye delen av Oasen Storsenter (nederst), bygget tidligere i år, 2018.

<sup>3</sup> Utvalgsvarer skiller seg fra dagligvarer ved at man i større grad vurderer og overveier kjøpet enn ved kjøp av dagligvarer som brød og melk. Utvalgsvarer vil eksempelvis vær klær, sko og elektronikk.

## 4 Teoretisk grunnlag

Dette kapittelet tar for seg teori knyttet til bakgrunn for utviklingen av bilbaserte næringsareal i suburbane områder, slike etableringers transportgenererende egenskaper, kategorisering og lokalisering av næring, samt teori knyttet til maktfordeling mellom de ulike nivåene, spesielt regionalt og kommunalt, og konsekvensene av et økt kommunal selvstyre. Teoriene vil gi et grunnlag for å analysere empiriske data fra dokumentanalysen og intervjuene.

### 4.1 Drivkrefter bak utviklingen

I etterkrigstiden skjedde mye av utviklingen med privatbilismen som premis, men også som følge av dens masseutbredelse (Holsen, 1993, s. 79). Holsen (1993, s. 38) beskriver ulike drivkrefter som har bidratt til utviklingen av kjøpesentrene i siste halvdel av 1980-tallet. De viktigste faktorene for utviklingen av bilbaserte kjøpesentre utenfor byene og tettstedene er, etter Holsens vurdering, den geografiske fordelingen av etterspørselen, den teknologiske utviklingen og de overordna økonomiske forholdene, samt graden av institusjonell kontroll. (Holsen, 1993, s. 38).

Hva som ligger i en geografisk fordeling av etterspørselen er i stor grad en suburbanisering som er preget av to hovedtrender; en overordnet sentralisering og en lokal desentralisering (Holsen, 1993, s. 39). Det vil si at, frem til ca. 1990, vokste norske byer i areal i større grad enn det befolkningsveksten skulle tilsi. ”Boligbygging og næringsarealer har blitt spredt utover i de urbane områdenes ytterkant, hvor tomtegrunnen er rimeligere, arealtilgangen bedre og bygge-kostnadene mindre” (Holsen, 1993, s. 40). Dermed vil handelen, da spesielt dagligvaresektoren, følge konsumentenes lokalisering for å opprettholde kundegrunnlaget.

Etter 1990 har denne trenden i større grad snudd, hvor man i dag ser en økning i folketallet i forhold til tettstedsarealet. Denne trenden vises spesielt i Oslo og de større byene, men også i flere norske tettsteder (SSB, 2018a). Dette trendbruddet henger sammen med fortettingspolitikken som har blitt ført siden 1990.

Når det gjelder den teknologisk utviklingen, omhandler dette i hovedsak personbilens fremmarsj. Den geografiske suburbaniseringen, omtalt ovenfor, kunne ikke skjedd uten at

bilen samtidig fikk en mer dominerende posisjon i samfunnet. Samtidig som bilen ble mer tilgjengelig, fikk vi også en økonomisk utvikling i landet som i større grad muliggjorde en utstrakt bilbruk. Dette, sammen med et arealbruksmønster som i større grad gjør bilbruken nødvendig, har ført til den utviklingen vi har sett i siste halvdel av 1900-tallet. (Holsen, 1993, s. 46-47).

En annen viktig drivkraft bak utviklingen av bilbaserte kjøpesentre er de overordna økonomiske forholdene og de sosiokulturelle endringene som har skjedd i det norske samfunnet. Faktum er at mange i dag bruker bilen til innkjøp av praktiske grunner. Faktorer som mer konsentrert salgsareal, lettere og billigere parkering og muligheten til å gå inne i et bilfritt miljø har gjort det mer praktisk og ønskelig å gjøre innkjøp på store bilbaserte kjøpesentre. I tillegg har andelen yrkesaktive kvinner øket betydelig, noe som endrer muligheten og preferansene for innkjøp i familien. Handel på kjøpesentre har også blitt mer enn bare en nødvendighet, hvor flere drar til kjøpesentre som en fritidsaktivitet. (Holsen, 1993, s. 51-52).

I tråd med en nyliberalistisk utvikling påpeker Holsen (1993) at kommunen har fått et større politisk handlingsrom siden 1960-tallet, altså en desentralisering av makt fra staten til kommunene. Likevel er det slik at lavere inntekter og større usikkerhet rundt inntekten til kommunen kan føre til en økt kommunal villighet til å inngå i diskusjoner med eiendomsutviklere om kjøpesentre for å sikre kommunen flere faste arbeidsplasser og skatteinntekter. Holsen argumenterer derfor for at selv om kommunen har fått et større politisk handlingsrom, vil en utsatt økonomisk situasjon i realiteten kunne medføre en svekket kontroll over utviklingen. (Holsen, 1993, s. 54-56.)

Parallelt med denne utviklingen har det også skjedd en endring i organisering av handelsomsetningen, hvor tendensen har vært at næringsaktørene etablerer store utsalg i egne separate bygninger utenfor bykjernen (Tennøy, Loftsgarden, Hanssen & Strand, 2010, s. 6). Tennøy et. al. (2010, s. 6-7) påpeker en trend hvor bygninger tidligere benyttet til eksempelvis industri og lager, lokalisert i suburbane områder, omreguleres til salg av plasskrevende varer. I mange tilfeller har det likevel vist seg at varegruppene som selges i slike plasskrevende-handelskonsept ikke alltid kan defineres som plasskrevende (se kapittel 4.4). Videre blir det påpekt at ”utviklingen innen varehandelen innebærer at vi får en mer arealkrevende

omsetningsform som synes å være uavhengig av bransje og vareutvalg.” (Tennøy et. al. 2010, s. 7). Handelen foregår i større butikker, og inneholder et bredere varesortiment enn før.

## 4.2 Transport

Det har etter bilens fremmarsj på 60-tallet i lengre tid vært et mål om å begrense bilbaserte transportreiser. Hensyn knyttet til klimagassutslipp, forurensning, luftkvalitet, støy og økt arealbehov til infrastruktur er noe av bakgrunnen for et skifte hvor man i større grad ønsker å planlegge for mindre bilavhengighet.

Næss (2012) sammenligner nordisk forskning basert på hvordan romlige bystrukturer påvirker folks transportadferd, med forskning fra resten av verden. Med romlig bystruktur menes blant annet bosetningsmønster, lokalisering av ulike formål (servicetilbud, arbeidsplasser, handel), tetthet og nærhet til kollektivtransport. De aller fleste studiene viser en korrelasjon mellom urban romlig struktur og folks adferd knyttet til reiser. Flere av studiene viser spesielt en sammenheng mellom tettere bebyggelse og en høyere konsentrasjon av ulike fasiliteter, og dermed totalt lavere transportomfang (Næss, 2012, s. 22). Det vil si at transportomfanget øker jevnt jo mer suburban den romlige strukturen blir, siden lavere tetthet gir minkende konsentrasjoner av fasiliteter som arbeidsplasser, service og bolig.

Engebretsen, Hanssen, og Strand (2010) har undersøkt folks reisevaner knyttet handelsreiser, og hvordan en forretnings størrelse, type og beliggenhet påvirker transportomfang og reisemiddelvalg. Handelsreiser utgjør mellom en tredjedel og en fjerdedel av alle reiser som gjøres i Norge, og funnene viser sterkt fallende bilbruk og økende andel gående og syklende i forbindelse med handelsreiser ved økt befolkningstetthet og nærhet til sentrum (Engebretsen et. al., 2010, s. 17). De finner også en sammenheng mellom valg av transportmiddel og kjøpesenterets størrelse, avstand til sentrum, befolkningstetthet rundt senteret, konkurranseforhold og sentrumsbeliggenhet med sentrumstilbud, hvor bysentrene har en transportmiddelfordeling hvor nærmere 70 prosent reiser til fots, med sykkel eller kollektiv transport. Når det gjelder forbrukerens valg av kjøpesenter, blir dette påvirket av blant annet reiseavstand, det lokale handelstilbudet, kjøpesenterkonkurransen og kjøpesenterets størrelse (Engebretsen et. al., 2010, s. 48).

I tettere bebygde områder, som et bysentrum, er det ofte et større mangfold av arbeidsplasser, butikker, fritidsfasiliteter og servicetilbud innenfor kortere avstander av hverandre enn i mer perifere områder. Muligheten for å gå eller sykle til de ulike destinasjonene er derfor bedre, noe som fører til gjennomsnittlig færre reiser over kortere avstander på en daglig basis (Næss, 2012, s. 23). Motsatt vil destinasjoner lokalisert i utkanten av byen ofte generere mer trafikk. Svensson (1998) viser til 50 prosent økning i innbyggernes reiselengde med bil for innkjøpsreiser etter etableringen av tre perifere kjøpesentre i Linköping, Sverige.

Valg av fremkomstmiddel har nær sammenheng med reisens lengde, da dette påvirker reisens effektivitet og prosess. I reisens effektivitet inngår blant annet tidsbruk, hvor langt man kommer og pris. For reisens prosess er det fysiske, psykologiske og sosialt positive eller negative aspekter ved reisen som avgjør valg av fremkomstmiddel. Dette kan f.eks. være komfort, fysiske anstrengelser, avslapping, sikkerhet, mosjon, aversjon mot frustrasjon og stress, og inngrodde vaner (Næss, 2012, s. 28). Om man bor nær flere relevante destinasjoner bidrar dette derfor både til kortere reiser og høyere sannsynlighet for bruk av ikke motoriserte fremkomstmidler som sykkel eller gange (Næss, 2012, s. 28).

Når det gjelder lokalisering av arbeidsplasser, vil transportadferden påvirkes av avstanden fra arbeidsstedet til sentrum. Hartoft-Nielsen (2001) viser gjennom sin studie av København hvordan lokalisering av arbeidssted i forhold til sentrum har en påvirkning på transportadferd. Studien viser en økning i andelen av de ansatte som reiser til og fra jobb med bil fra 40-45 prosent for sentrumsbaserte arbeidsplasser til 80 prosent når avstanden mellom sentrum og arbeidsplassen er 30 km. For arbeidsplasser lokalisert i sentrum vil tilgang til kollektivtransport være høyere enn for arbeidsplasser lokalisert i mindre sentrale områder. Det vil også bo flere innenfor akseptabel gå- og sykkel-avstand fra arbeidsplasser i sentrum og tettbebygde områder. I tillegg kan færre og dyrere parkeringsplasser, samt kø og russtrafikk i sentrum bidra til at flere velger alternative fremkomstmidler til arbeidsplasser i sentrum. Omvendt er arbeidsplasser i suburbane områder ofte lettere tilgjengelig med bil, med flere parkeringsplasser og dårligere kollektivtilbud. (Næss, 2012, s. 23, 34, 36).

I tillegg til arbeidstedets beliggenhet, vil også type arbeidssted påvirke transportomfanget. Mindre spesialiserte arbeidsplasser, som handel, grunnskole, barnehager og helsetjenester, vil gjerne rekruttere en større andel av arbeidstakerne fra det lokale området, enn for mer spesialiserte arbeidsplasser og kontorer som ofte vil trekke til seg arbeidstakere fra et større



omland (Næss, 2012, s. 35). For å redusere arbeidsreiser med bil bør derfor spesielt spesialiserte arbeidsplasser og kontorer plasseres i områder lett tilgjengelig med sykkel, gange og kollektivtransport.

### 4.3 ABC - prinsippet om lokalisering av næring

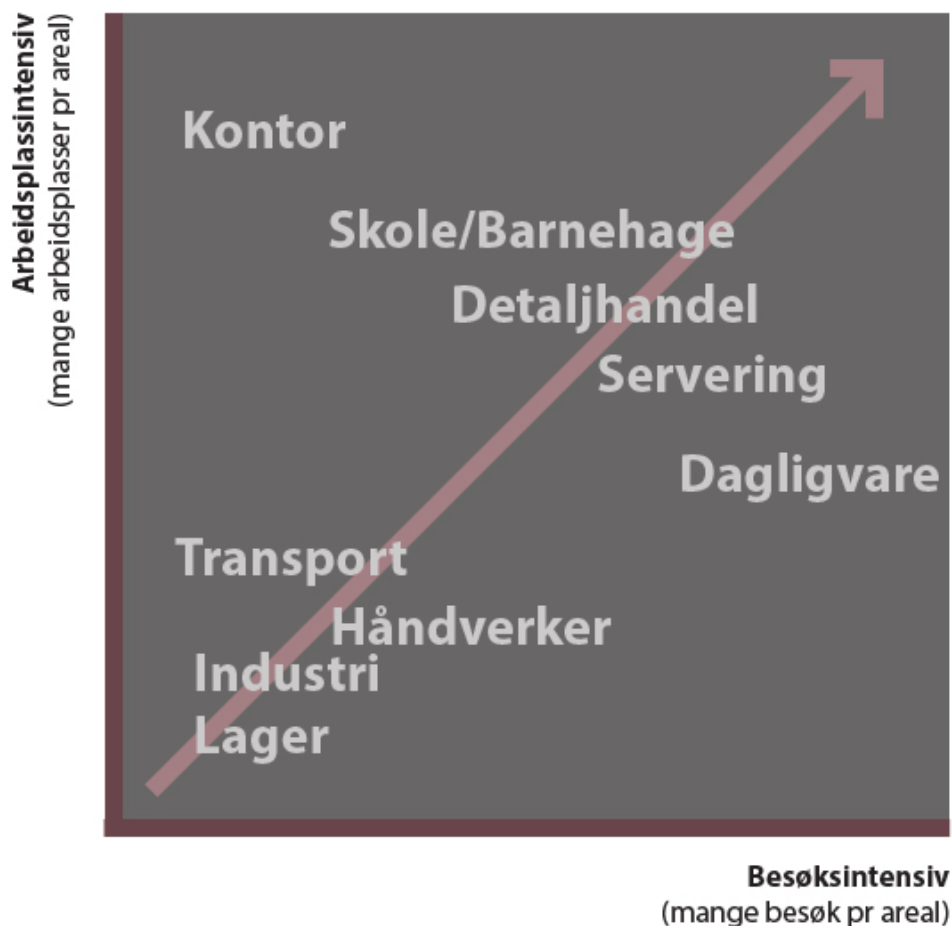
I 1990 ble det utarbeidet en metode for lokalisering av virksomheter i forhold til transportskapende egenskaper og behov (Verroen et al, 1990). Strømmen (2001) har tilpasset metoden for norske forhold, hvor formålet er et bedre beslutningsgrunnlag for en hensiktsmessig lokalisering av virksomheter ut fra et trafikkreduserende hensyn. Strømmen (2001, s. 13) forklarer transportskapende egenskaper med hvor mye og hva slags trafikk som skapes av en virksomhet. Modellen skiller mellom virksomhetens mobilitetsprofil og områdets tilgjengelighetsprofil (Strømmen, 2001, s. 357-362). Virksomhetens mobilitetsprofil sier noe om virksomhetens behov for transport, både gjennom ansatte, besøkende og levering av gods. Områdets tilgjengelighetsprofil sier noe om et områdes tilgjengelighet med bil eller kollektivtransport, og deles inn i tre typer områder; A, B og C (+ R og E). Strømmen (2001, s. x (sammendraget)) har utvidet kriteriene for definisjon av områdetype slik at også gange- og sykkeltilgjengelighet blir vurdert.

Den nederlandske modellen definerer A-områder som områder som ligger i nærheten av et regionalt kollektivknutepunkt, en hovedveg, og har strenge parkeringsrestriksjoner. I den norske modellen erstattes kriteriet om nærhet til en hovedveg med dårlig biltilgjengelighet for A-områder. B-områder ligger nær et knutepunkt i kollektivnettet på bynivå, ligger nær en hovedveg og avkjørsel fra motorveg, samt har et begrenset parkeringstilbud. I den nederlandske modellen stilles det ikke krav til kollektivtilgjengelighet i C-områder, mens det i den norske modellen skal være dårlig kollektivtilgjengelighet i disse områdene. Videre skal C-områder ligge nær en hovedveg og avkjørsel fra motorveg, samt ingen restriksjoner på parkering og gode parkeringsforhold. I tillegg finnes det R-områder med både dårlig kollektiv- og biltilgjengelighet, samt E-områder med både god kollektiv- og biltilgjengelighet. (Strømmen, 2001, s. 361-362). Modellen deler også virksomhetstyper inn i kategorier ut fra arbeids- og besøksintensitet, frekvens og mengde gods- og varelevering, samt kollektiv- og biltilgjengelighet.

Modellen går ut på å koble både virksomhetens mobilitetsprofil og områdets tilgjengelighetsprofil slik at man har bedre grunnlag for å komme med anbefalinger til

lokalisering av en virksomhet (Strømmen, 2001, s. 363). Eksempelvis kan man da foreslå at virksomhetstyper som offentlig- og publikumsrettet kontorvirksomhet bør plasseres i A-områder, mens arealkrevende industri, jordbruksvirksomhet og mineralutvinning passer best i C-områder. Hvordan man kombinerer mobilitets- og tilgjengelighetsprofilene, og hvilke anbefalinger man kommer med, er avhengig av hvilke målsettinger man har (Strømmen, 2001, s. 363).

Flere norske kommuner og fylkeskommuner har i etterkant benyttet seg av dette prinsippet i strategisk transport- og arealplanlegging for å redusere bilbruken og unngå lokale miljøulemper fra tungtransport. Prinsippet er blant annet tatt med som grunnlag for lokalisering av næringsvirksomhet i retningslinjene i Regional plan for areal og transport på Haugalandet.



Figur 7: Figuren viser en skjematisk sortering av næring etter antall arbeidsplasser og besøkende i forhold til arealbehovet. Næringer i øvre og høyre del av diagrammet er arbeidsplass- og besøksintensive («A-virksomheter»). Hentet fra: Rogaland- og Hordalands fylkeskommune, 2016, s. 45.

## 4.4 Næringskategorisering

Næring er et allsidig begrep som åpner for ulike fortolkninger. Begrepets diversitet vises blant annet gjennom SSBs (2007) standard for næringsgruppering – SN2007, hvor næring blir gruppert inn i 21 forskjellige hovedkategorier, som igjen blir delt inn i flere underkategorier. Når det gjelder handel har utviklingen mot større butikker og et bredere varesortiment de senere årene vist seg å være problematisk i forhold til bransjeglidning, da flere virksomheter selger både plasskrevende og små varer (Tennøy et al., 2010, s. 27). Styring av handelsetablering vil derfor være vanskelig når virksomheters vareutsalg ikke like lett lar seg kategorisere.

Etter SSBs standard blir næringshovedområdet, *Varehandel, reparasjon av motorvogner*, delt inn i tre underkategorier hvor én inkluderer og én ekskluderer reparasjon og handel av motorvogner, og en kategori for agentur- og engroshandel som ekskluderer motorvogner. Underkategorien for varehandel, som ekskluderer reparasjon og handel av motorvogner, *Detaljhandel, unntatt med motorvogner*, innebærer hovedsakelig omsetning av detaljhandel (eksempelvis trelast og maling). Etter standarden blir detaljhandel definert som ”virksomheter som driver salg av nye og brukte varer i eget navn og for egen regning, vesentlig til personlig bruk eller til private husholdninger, fra utsalgssted, fra torgplass, ved omførsel eller ved postordre/Internett.”. Denne definisjonen sier ikke noe om varens størrelse, men heller hvem forbruker er.

Plasskrevende eller større varegrupper blir i § 73 i Haugesund kommuneplan og regional planbestemmelse vurdert å inneholde varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer. Det har i lengre tid vært ulike tolkninger av hva plasskrevende varer omfatter, spesielt knyttet til salg av møbler og hvitevarer. Tennøy et. al. (2010, s. 6) skriver at Miljøverndepartementet har vurdert varegruppene møbler og hvitevarer til ikke å være plasskrevende. SSB kategoriserer omsetning av hvitevarer og møbler under *Detaljhandel, unntatt med motorvogner*. Med bakgrunn i SSBs definisjon og næringskategoriseringen, er det svært mange varer som faller inn under begrepet detaljhandel, da også flere plasskrevende varer.

I § 73 i Haugesund kommuneplan blir definisjonen *arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet* brukt om næringsfunksjoner som tiltrekker et høyt antall mennesker til og fra virksomheten på daglig basis. Typisk arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet vil være kontorarbeidsplasser, kjøpesentre og annen detaljhandel. Disse funksjonene vil generere mer trafikk enn virksomheter med lavere arbeidsplass- og besøksintensivitet og bør derfor plasseres i områder med høy tilgjengelighet for gange, sykkel og kollektivtransport (Rogaland- og Hordalands fylkeskommune, 2016, s. 25). Dette diskuteres nærmere i neste kapittel.

#### 4.5 Maktfordeling mellom nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå

Avhengig av hva den regjerende politikken har vært på gitt tidspunkt, har også forholdet mellom disse tre nivåene, nasjonalt, regional og kommunalt, og maktfordelingen mellom dem variert (Strand og Næss, 2016). Trenden i flere europeiske land (UK og Danmark, se Strand og Næss, 2016), inkludert Norge, har vært at det sentrale styresettet har beveget seg mot en mer nyliberalistisk tankegang dominert av desentralisering og devolusjon (Strand og Næss, 2016, s. 4).

I 2016 ble Grunnlovens § 49, andre ledd, endret til å inkludere lovfestet kommunalt selvstyre. Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttaler på regjeringens nettsider at dette er en prinsipperklæring om kommunalt selvstyre, og det legges vekt på å styrke lokaldemokratiet, da de som bor og jobber i kommunene kjenner lokale muligheter og utfordringer best. (KMD, 2016a). Lovens ordlyd: *Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.* Regjeringen har også i forbindelse med regionreformen de siste årene foretatt en desentralisering av makt fra nasjonalt nivå til regionalt nivå, blant annet for oppgaver som gjelder næringsutvikling, med fokus på å styrke regionene (KMD, 2018d).

Strand og Næss (2016) undersøker virkningene av nåværende regjerings politikk på kommunal og regional planlegging. Etter signal fra forrige statsråd i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Jan Tore Sanner, om innskrenking av innsigelser og klager fra fylkeskommunen og styrket kommunalt selvstyre, finner de flere eksempler på saker hvor fylkeskommunene har holdt tilbake eller trukket sin innsigelse på grunnlag av signaler fra departementet. Eksempler viser at lokalt selvstyre ble fremhevet som en viktig grunn for

godkjenning av tiltaket (Strand og Næss, 2016, s. 9). Totalt har det blitt gitt færre innsigelser og klager på kommunale planer som går mot regionale og nasjonale mål etter at nåværende regjering overtok i 2013 (Kommunal Rapport, 2017 og Strand og Næss, 2016, s. 10). Strand og Næss (2016, s. 10) påpeker at muligheten for innsigelser fra overordna instanser fungerer som et viktig insentiv for kommunen til å prioritere regionale, nasjonale, og til og med globale hensyn, slik miljø er, fremfor egen økonomisk vekst i kommunen.

Strand og Næss (2016) illustrer hvordan desentralisering og devolusjon gjennom delegering av makt og økt selvstyre til kommunene kan være problematisk i forhold til nasjonale miljømålsettinger. Det vil være nærliggende å tro at kommunene ofte vektlegger vekst i egen kommune, flere jobbmuligheter og skattebetalere fremfor globale mål om mindre utslipp av klimagass og nedbygging av urørt natur og matjord. Mye av poenget bak, og fordelene med lokalt selvstyre, er at de som bor og jobber der ofte vet best selv. Forskjeller i det sosiale, fysiske, kulturelle og politiske fra kommune til kommune gjør at et detaljert ”top-down” styresett fra nasjonalt nivå ikke alltid er like gunstig. Likevel er det slik at aktivitet og utvikling som bestemmes og skjer på det lokale nivået, også (og ofte) gir konsekvenser ut over de lokale og kommunale grensene. Dette gjelder spesielt problemer knyttet til miljø og klima (Naustdalslid, 1992). Strand og Næss (2016) poengterer derfor at taperne av en slik nyliberalistisk utvikling vil være interesser knyttet til naturen, miljø og klima.

#### 4.6 Fangens dilemma og allmenningens tragedie

Klosterman (1985) bruker eksempel fra spill-teori og fangens dilemma som en fremstilling på nødvendigheten av offentlig planlegging og regulering (Strand & Næss, 2016, s. 3). Fangens dilemma blir definert som ”situasjoner der individenes anstrengelser for å fremme egne interesser fører til et resultat som verken er optimalt for samfunnet eller for de berørte individuelle aktørene”. Dermed kan man argumentere for at offentlig planlegging og regulering er viktig for å fremme allmenhetens interesser, fremfor bare enkeltaktørers egne interesser, som i fangens dilemma-situasjoner ofte resulterer i at begge partene kommer dårligere ut. Allmenningens tragedie er annen teori som også inngår i spill-teori, og omhandler mer eller mindre det samme. Forskjellen er hvor det i fangens dilemma-situasjoner bare er to parter, er det i allmenningens tragedie i stedet snakk om en fellesressurs som ødelegges fordi mange brukere handler ut fra egen interesse (Hardin, 1968).

Strand & Næss (2016, s. 3) argumenterer for hvordan logikken rundt fangens dilemma kan brukes til å illustrere viktigheten av overordna planlegging på nasjonalt og regionalt nivå. Ut fra fangens dilemma kan man tenke seg at hver kommune er interessert i å fremme egne interesser, gjerne eksemplifisert med lokalisering av næringsarealer. Om alle kommunene involvert kun er interessert i å fremme egne interesser, kan dette føre til en næringslokalisering som gir dårlig miljøkvalitet. Om kommunene derimot samarbeider, og tenker helhetlig for å maksimere goder for hele samfunnet, vil man få en næringslokalisering som ivaretar gode miljøkvaliteter. Interkommunalt samarbeid kan man f.eks. generere gjennom overordna planer, som Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Om derimot én av kommunene praktiserer en mer liberal etableringspolitikk knyttet til næring enn den andre kommunen, vil dette kunne medføre mange nyetableringer (men også dårligere miljøkvalitet) i kommunen med liberal politikk, og få eller ingen nyetableringer i kommunen med strengere styring. Dette er illustrert i figuren under (figur 8).

Kommune A's handlingsalternativer		
	Stram styring av arealbruk til næringsformål	Løs styring av arealbruk til næringsformål
Stram styring av arealbruk til næringsformål	<b>Noen</b> nyetableringer og <b>god</b> miljøkvalitet i begge kommuner	<b>Mange</b> nyetableringer og dårlig miljøkvalitet i kommunene <b>A</b> , få/ingen nyetableringer i kommune B
Løs styring av arealbruk til næringsformål	<b>Mange</b> nyetableringer og dårlig miljøkvalitet i kommunene <b>B</b> , få/ingen nyetableringer i kommune A	<b>Noen</b> nyetableringer og <b>dårlig</b> miljøkvalitet i begge kommuner

Figur 8: Figuren viser prinsippet om fangens dilemma ut fra eksempelet om næringsetableringer. Hentet fra: Næss, 2017.

Oppsummerende ser man at maktfordelingen mellom de tre nivåene, kommunalt, regionalt og nasjonalt, er preget av en desentralisering, både til kommunene, og nå til regionalt nivå gjennom regionreformen. Ut fra teorien vil økt makt til fylket, da gjennom regionreformen, i utgangspunktet være positivt ut fra et miljøperspektiv. Likevel er dette også en devolusjon, hvor maktfordelingen stadig skyves mot et mer lokalt nivå. Signaler fra forrige statsråd om innskrenking av innsigelser og klager fra fylkeskommunen og styrket kommunalt selvstyre vil som nevnt bidra til en miljømessig problematisk utvikling. Man kan ut fra fangens dilemma og allmenningens tragedie argumentere for at avgjørelser knyttet til klima, slik næringslokalisering og -etablering er, helst burde knyttes til regionalt eller nasjonalt nivå.

## 5 Rammeverk

### 5.1 Regionalt nivå

På regionalt nivå kan man etter plan- og bygningsloven etablere regional planstrategi, -planbestemmelse og interkommunalt plansamarbeid. Regional planlegging er ment å ha en viktig samordnende funksjon (Hanssen, Hofstad, og Higdem, 2018, s. 119), og har derfor en vesentlig rolle når det kommer til etablering av handel og kontor da reiser i forbindelse med disse funksjonene ofte overskrider kommunegrenser. Etter plan- og bygningsloven § 8-5, første ledd, kan regional planmyndighet ”fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser”. Regional planbestemmelse er fylkets strengeste virkemiddel gjennom plan, og er juridisk bindende for berørte kommuner. For tiltak som er i strid med regional planbestemmelse kreves det etter plan- og bygningsloven § 8-5, fjerde ledd, samtykke fra regional planmyndighet etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner. Etter plan- og bygningsloven § 8-5, femte ledd, skal regional planbestemmelse kunngjøres gjennom elektroniske medier, og sendes departementet, fylkesmannen og berørte kommuner og statlige myndigheter.

På bakgrunn av verktøyets ”styrke” blir det rapportert at regionale planleggere ofte møter politisk motstand når de ønsker å bruke regionale planbestemmelser (Hanssen et al, 2018, s. 131). I intervjuer med flere representanter fra fylkers administrative planavdelinger gjort av Hanssen et. al. (2018) kommer det frem at vanlig praksis har vært å opprettholde en maktfordeling hvor kommunen har beholdt sin arealmyndighet, nettopp fordi bruk av planbestemmelser i fylkesplan har vist seg å utfordre relasjonen til kommunene og deres selvstyre.

#### 5.1.1 Regional plan for areal og transport på Haugalandet

Det mest sentrale styringsdokumentet for næring i Haugalandsregionen er Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Planen ble vedtatt av Rogaland fylkesting 15. juni 2016 og Hordaland fylkesting 5. oktober 2016 og erstatter Fylkesdelsplan for areal og transport på Haugalandet fra 2003. Planen skal legge felles og langsiktige rammer for arealutvikling og transportutvikling i regionen (Rogaland og Hordaland fylkeskommune, 2016, s. 9) og skal



legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. plan- og bygningsloven § 8-2.

Planen tar i bruk regional planbestemmelse for lokalisering av handel, hvor bestemmelsens ordlyd fremgår slik: *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. Unntak for nærbutikk og for varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, framgår av retningslinjene* (Rogaland og Hordaland fylkeskommune, 2016, s. 32). Planen benytter også retningslinjer, som i motsetning til selve bestemmelsen ikke er juridisk bindende, men skal legges til grunn ved planlegging i de berørte kommunene. Planbestemmelsen, sammen med den regionale areal- og transportplanen, gjelder foran godkjente kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner og skal legges til grunn for nye kommunale planer.

Unntakene i den regionale planbestemmelsen blir beskrevet nærmere gjennom retningslinje 5 i areal- og transportplanen. Unntakene er delt inn i to punkter, a og b, hvor a) omhandler nærbutikk og nærservice (dagligvare-, blomsterbutikk, apotek o.l.) og b) gjelder salg av biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer i områder avsatt til næring i kommuneplanen med middels arbeidsplass- og/eller besøksintensitet, angitt i regional plan. For punkt a) fremgår det videre at nærbutikk og nærservice skal være et tilbud til det lokale bomiljøet og kan ikke etableres dersom det vurderes å konkurrere med etablerte sentre. For handel har nærbutikker og nærservice en arealbegrensning oppad til 1000 m<sup>2</sup> bruksareal, og inntil 500 m<sup>2</sup> bruksareal for andre publikumsrettede virksomheter. For punkt b) fremgår det at ”Områdene skal avgrenses i kommuneplan med krav om tilhørende bestemmelser som sikrer type handel, brutto forretningsareal, utnyttelsesgrad og parkeringsdekning” og at ”Ikke plasskrevende varer som naturlig tilhører de nevnte plasskrevende varegruppene, tillates solgt på maksimalt 15 % av salgsarealet, begrenset oppad til 500 m<sup>2</sup> bruksareal.”

I tillegg setter planens retningslinje nr. 7 krav om utarbeidelse av handelsanalyse for sentrumsnære områder i kommunene; Haugesund, Sveio, Tysvær og Karmøy. Denne retningslinjen ble det reist innvendinger mot fra Tysvær kommune, og den ble derfor behandlet i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oppgaven belyser utfallet av dette vedtaket i kapittel 6.1.

Forholdet mellom og visjon for videre utvikling på Raglamyr og Norheim blir også behandlet i Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Retningslinje 8. c) i Regional plan for areal og transport på Haugalandet lyder slik: *I Norheim områdesenter med Oasen, Norheim næringsområde, og i Raglamyr næringsområde med Amanda storsenter, tillates ikke nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet. Fasadeendringer, reparasjoner og andre bygningsmessige utbedringer, samt opparbeiding av utendørsarealer, kan tillates så lenge tiltaket ikke medfører nytt areal til handelsvirksomhet.* Videre kommer det frem at fremtidig utvikling på Norheim må skje uten å øke handelsarealet, men i stedet utjevne ubalansen av overdimensjonert handelsvirksomhet gjennom å øke boligbyggingen i området (Rogaland og Hordaland fylkeskommune, 2016, s. 47).

### 5.1.2 Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre

I tillegg er det slik at regional planbestemmelsen delvis skal erstatte *Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*, sammen med *statlige planretningslinje for samordning av areal og transport*. I 2008 vedtok Miljøverndepartementet Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre for å regulere den hyppige etableringen av kjøpesentre utenfor byer og tettsteder, hvor den da erstattet tidligere versjon fra 1993 (den gang benevnt som rikspolitiske retningslinjer). Bestemmelsen ble vedtatt med 10 års varighet og falt dermed bort 1. juli 2018. Kommunal- og moderniseringsdepartementet understreker at den nasjonale politikken rundt kjøpesenteretablering fremdeles gjelder og at de samme hensynene nå dekkes av statlige planretningslinje for samordning av areal og transport samt regionale planer (KMD 2018a). Av den grunn er det derfor enda viktigere at regional planbestemmelse blir fulgt opp, da bestemmelsen på nasjonalt nivå er falt bort.

## 5.2 Kommunalt nivå

Etter Plan- og bygningsloven kapittel 10 og 11 er kommunene pliktet til å utarbeide kommuneplan for fremtidig disponering av arealene. Sammen med reguleringsplaner er kommuneplanen og kommunedelplaner et av de viktigste planverktøyene for etablering av næring, da kommunale planer ligger nærmest det fysiske tiltaket. Det er derfor viktig at statlige og regionale mål og føringer blir integrert i kommunale planer. Haugesund kommuneplan ble revidert i 2015 og inkluderer bestemmelser i samsvar med Regional plan for areal og transport på Haugalandet vedtatt i 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet presiserer på regjeringens nettside at det er en ”forutsetning at kommuneplanens arealdel skal være en enkel plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av de vesentlige elementene i arealbruk og –utvikling” (KMD, 2009a). Det er derfor et poeng at kommunedelplaner og reguleringsplaner utarbeides der det er behov for et mer detaljert plandokument.

### 5.2.1 Arealformål

Gjennom arealformål i kommuneplanens arealdel kan man disponere fremtidig bruk av arealene. Arealformål i kommuneplanen er hjemlet i Plan- og bygningsloven § 11-7, hvor Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttaler på regjeringens nettsider at ”Hvilke underformål som kan benyttes for å utdype hovedformålene er uttømmende angitt i lov eller forskrift” (KMD, 2009a). Hovedformål 1; Bebyggelse og anlegg, kan deles inn i ulike underformål hvor flere av dem kan inneholde næring: sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål og næringsbebyggelse. I departementets veileder til forskrift om arealformål (KMD, 2009b) blir det presisert at underformålet ”næringsbebyggelse” omfatter industri-, håndverks- og lagervirksomhet, og at formålet derimot ikke omfatter forretning/handel og tjenesteyting. Handel og tjenesteyting inkluderes av underformålet ”forretning”, hvor man i reguleringsplan har tilgang til å skille mellom plasskrevende varer og dagligvarer i reguleringsbestemmelsene. Plan- og bygningsloven gir ikke tilgang til å kombinere hovedformål i kommuneplanens arealdel, likevel kan man kombinere angitte underformål innenfor hvert hovedformål. (KMD, 2009b, s. 61-65).

Hva man kan fastsette gjennom bestemmelser knyttet til arealformålene i § 11-7 kommer frem av plan- og bygningsloven § 11-10. I tillegg gir plan- og bygningsloven § 11-9 tilgang til å sette generelle bestemmelser for kommuneplanens arealdel, uavhengig av formålene etter § 11-7 i kommuneplanens arealdel. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009a) presiserer på regjeringens nettside at ”dersom en ønsker å hindre en type tiltak som i utgangspunktet er tillatt innenfor formålet (for eksempel kjøpesenter i et område for forretninger), må dette angis som en generell bestemmelse etter § 11-9 nr. 5 (bestemmelse om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav...), eller ved at det angis som et krav til reguleringsplanarbeidet i bestemmelse etter § 11-9 nr. 8 (bestemmelse om forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid...).” (KMD, 2009a). I Haugesunds

kommuneplan er bestemmelsen etter § 73 knyttet til arealformålet ”næringsbebyggelse”, altså en bestemmelse etter plan- og bygningsloven § 11-10, og ikke en generell bestemmelse etter plan- og bygningsloven § 11-9.

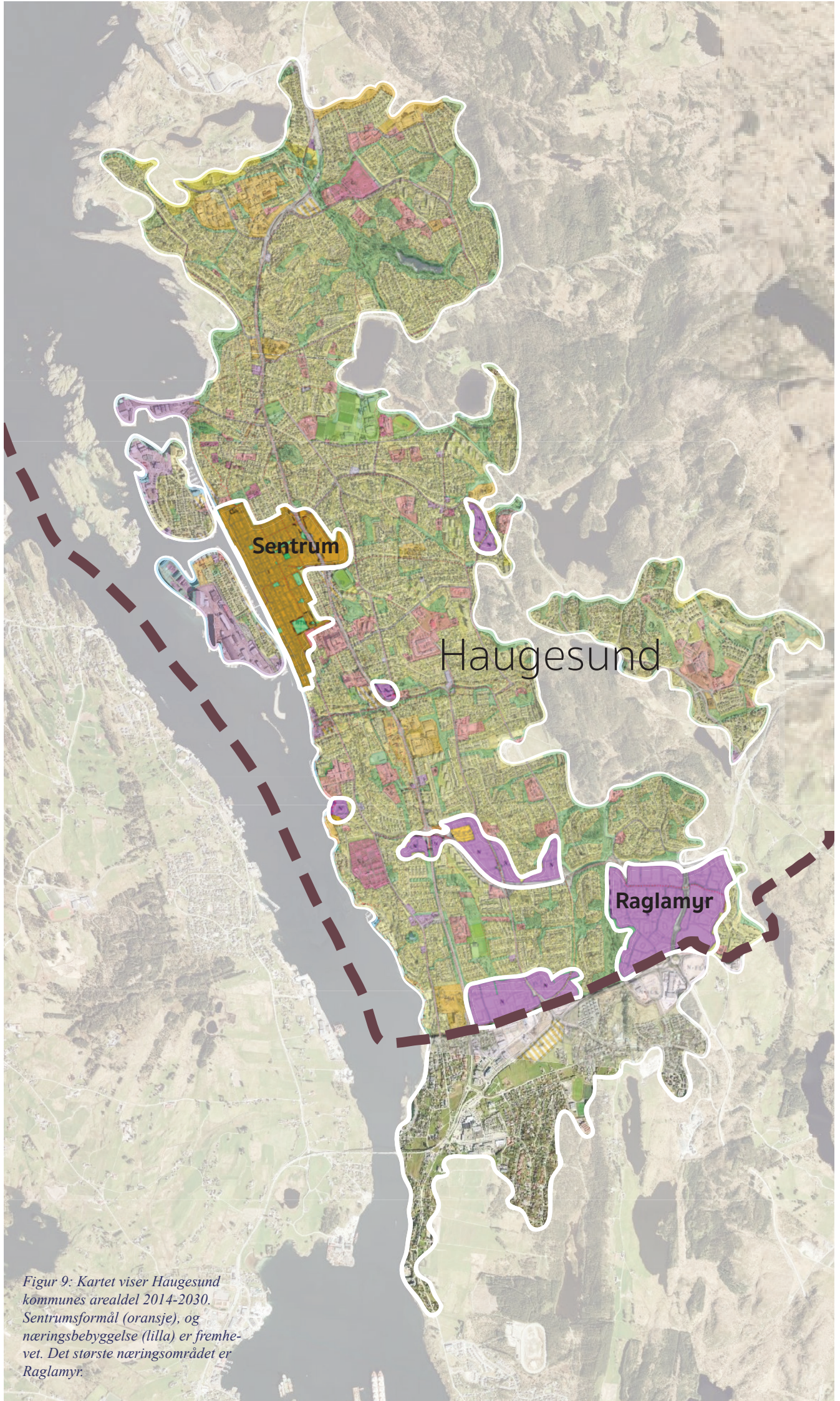
I en nylig vurdering av Plan- og bygningsloven blir behovet for en differensiering av formålene ”forretning”, ”detaljhandel” og næringsbebyggelse” i lovens underformål poengtert, blant annet med Haugesund og § 73 som eksempel (Hanssen et. al., 2018, s. 217). I § 73 i Haugesund kommuneplan har man inkludert plasskrevende varer av underformålet ”forretning”, inn i et annet underformål; ”næringsbebyggelse”. Dette er ikke tillatt innenfor kombinert formål på kommuneplannivå, og er således en utvidelse av arealbruken og må eventuelt gjøres i reguleringsplan. Bestemmelsen hindrer også en etablering av kontorer i områder avsatt til næringsbebyggelse, og er derfor en innskrenking av arealformålene angitt i plan- og bygningsloven § 11-7, noe loven heller ikke åpner for på kommuneplannivå (Håkull, 2017, s. 61).

### 5.2.2 Haugesund kommuneplan og § 73

I Haugesund kommune har man benyttet arealformål i kommuneplanen til å sikre en ønsket utvikling av sentrum og fremtidig disponering av næringsvirksomhet. Arealformål og underformål er videre detaljert i planens bestemmelser, hvor § 73 angår arealformål avsatt til næringsbebyggelse, hovedsakelig næringsarealet på Raglamyr (se figur 9).

Bestemmelsen innebærer å styre visse typer handel og virksomhet mot Haugesund sentrum ved å ekskludere videre utvikling av detaljhandel og kontor i nærings- og kjøpesenterområdene. Bestemmelsen lyder slik: *Områdene er avsatt til industri og lager. Områdene kan også romme salg av varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer. Ikke-plasskrevende varer som naturlig tilhører de nevnte plasskrevende varegruppene, tillates solgt på maksimalt 15 % av salgsarealet, begrenset oppad til 1000 m<sup>2</sup> BRA (bruksareal). Etablering av arbeidsplassintensive og publikumsrettet virksomhet skal ikke tillates i disse områdene* (Haugesund kommune, 2015a, s. 33). Målet med bestemmelsen er å styrke kommunes rolle som regionscenter på en bærekraftig måte, noe som kommunen mener forutsetter en satsning på sentrum og byen.





*Figur 9: Kartet viser Haugesund kommunes arealdel 2014-2030. Sentrumsformål (oransje), og næringsbebyggelse (lilla) er fremhevet. Det største næringsområdet er Raglamyr.*



En *etablering* som beskrevet i bestemmelsen medfører både utvidelse, nybygg og bruksendring av en virksomhet. Plan- og bygningsloven § 20-1 lister opp tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene, og dermed er søknadspliktige etter § 20-2. Et tiltak må være søknadspliktig for å bli behandlet av kommunen og § 73 i Haugesund kommuneplan. Når det gjelder bruksendring etter § 20-1 bokstav d) medfører tiltaket først en søknadsplikt når det er snakk om en vesentlig endring av tidligere drift.

#### 5.2.3.1 Presisering av § 73 i formannskapet

I desember 2016 vedtok formannskapet i Haugesund kommune enstemmig en presisering til § 73 med to punkter (Formannskapet, 2016, s. 6). Presiseringens ordlyd fremgår slik:

*- Haugesund kommune har til hensikt å tillate produksjonsbedrifter, distribusjonsfirmaer og lagervirksomheter og andre tillate virksomheter med nødvendige tilhørende kontorer innenfor områdene avsatt til N – næring. Omfanget av kontorer kan variere, men må i praksis være uløselig knyttet til hovedaktiviteten.*

*- Haugesund kommune ønsker å tillate utsalg av byggevarer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger innenfor områder avsatt til N - næring. Frem til det foreligger ny reguleringsplan for området, vil slike søknader måtte forelegges fylkeskommunen og fylkesmannen for samtykkebehandling og eventuell dispensasjonsbehandling før tillatelse kan gis.*

Presiseringen innebærer i hovedsak to ting, for det første er det nå tillatt med etablering av kontorer som er nødvendig tilhørende bedrifter som i utgangspunktet er tillatte innenfor områdene avsatt til næring. Det vil si at for bedrifter som driver f.eks. lagervirksomhet, skal det være mulig å etablere kontorer som er uløselig knyttet til virksomhetens hovedaktivitet, som administrerende kontor og lignende. For det andre er det nå tillatt å gjøre utsalg av byggevarer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger. I praksis vil det si at det nå er tillatt med visse typer detaljhandel, typisk spiker og maling, i forretninger som selger store varegrupper.

Det ble også foreslått et tredje avsnitt av Høyre, som derimot ikke ble vedtatt:

*For å hindre forslumming og forfall av kommunenes næringsområder vil kommunen forholde*

*seg positivt til endringer og fornyelser av eksisterende bygg og arealer allerede godkjent for detaljhandel eller andre publikumsrettede virksomheter. Tilsvarende gjelder også relokaliseringer og nyetableringer der det ikke finnes adekvate lokaler i sentrum.*  
(Formannskapet, 2016, s. 6)

### 5.2.3 Alternativ styring gjennom kommuneplan

Plan- og bygningsloven § 11-7 åpner også for at kommuneplanens arealdel kan inneholde ulike formål som innebærer at det ikke tillates å bygge. Disse formålene er Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (i underformål a) tillates det bare landbruksbygninger), Grønnstruktur og Bruk og vern av sjø- og vassdrag, med tilhørende strandsone. En alternativ fremgangsmåte for å hindre byspredning av næring kan f.eks. være å tilbakeføre deler av Raglamyr til Landbruks-, natur- og friluftsmål, som hindrer utbygging med unntak av landbruksbygg. Tilbakeføring til Landbruks-, natur- og friluftsmål medfører reduksjon i salgsverdien av området, og hvorvidt kommunen står ovenfor en erstatningsplikt til grunneiere for tapt vinning av en eventuell utbygging i samsvar med opprinnelig plan har vært diskutert. I de fleste tilfeller er det likevel slik at kommunen ikke står ovenfor erstatningsplikt til grunneiere (Sørum kommune, 2018, s. 7 og Regjeringen, u.å.), men frykt for dette kan få kommunen til å nøle med å tilbakeføre arealer til landbruks-, natur- og friluftsområde.

Ved å ha overdimensjonerte arealer til næring i kommuneplanen mister man noe av styringen og det blir en type ”ikke planlegging” hvor man innenfor disse områdene står mer eller mindre fritt fram til å etablere virksomheter. Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune uttrykker i intervju at det kan være en mulighet i fremtiden å eventuelt transformere områder avsatt til næring, da disse områdene i dag er betydelig overdimensjonert i forhold til behov. Det er likevel ikke noe de har vurdert å gjøre enda. I Regional plan for areal og transport på Haugalandet er det oppgitt områder avsatt til næringsbebyggelse som anbefales omdisponert i fremtiden. Disse områdene ligger likevel i perifere områder av regionen, og er utenfor oppgavens områdeavgrensning.

Transportøkonomisk institutt utarbeidet bidro med å utarbeide tre ulike utviklingsscenario for Haugesund kommune. Håkull (2017, s. 60) beskriver to andre alternativ som også ble vurdert av kommunen, sammen med § 73, som var det alternativet de gikk for. Ett av de andre alternativene var å sette krav om ny detaljreguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 8 ved søknad om byggetiltak, som nevnt over. Dette alternativet vil i praksis ta lengre tid

og kreve mer ressurser, både av tiltakshaver og kommunen. Det ville også kreve en områdeplan i forkant, for å sikre en helhetlig utvikling. Det andre alternativet som ble vurdert av kommunen var å innføre en retningslinje, i stede for en bestemmelse, som hindrer kontoretableringer som ikke direkte er tilknyttet næringsbygningen. Dette alternativet åpner derimot ikke for etableringer av bestemte varegrupper (industri, håndverk, lager, store varegrupper) som kommunen ønsker å videreføre innenfor næringsområdene. Derfor ble alternativet angitt i § 73 valgt, hvor man både åpner for visse type forretning, og utelukker kontorarbeidsplasser.



## 6 Gjennomgang av relevante dokument

Dette kapitlet inneholder en gjennomgang av relevante planer og tiltak berørt av bestemmelsene. Først blir saksgang for Regional plan for areal og transport på Haugalandet gjennomgått, hvor flere berørte kommuner valgte å komme med innvendinger til planen, som da ble vurdert av departementet. Deretter en kort gjennomgang av problematikk som oppstod etter vedtaket og presiseringen av § 73 i Haugesund kommuneplan. Den største delen av dette kapitlet handler om saker, planer og tiltak, relatert til bestemmelsene.

### 6.1 Kommunale innvendinger til Regional plan for areal og transport på Haugalandet

Kommuner som blir direkte berørt av en overordna plan kan kreve at planen bringes inn for departementet til vurdering, jf. Plan- og bygningsloven § 8-4, 2. ledd. Kommunene; Bokn, Tysvær og Karmøy sendte brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i løpet av sommeren 2016 med fem konkrete innvendinger mot de vedtatte retningslinjene i Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Det ble også framlagt et ønske om departementets avklaring rundt en rekke prinsipielle vurderinger, tilknyttet den regionale planleggingens rolle.

Med unntak fra de retningslinjene kommunene reiste innvendinger mot, er planen gyldig slik den ble vedtatt av fylkeskommunene (KMD, 2017, s. 1 og Rogaland- og Hordalands fylkeskommune, 2016, s. 2). Når det gjelder handel, hadde Tysvær kommune innvendinger mot kravet om handelsanalyser i bynære områder, punkt 7. Av prinsipielle avklaringer gjaldt det bla. forholdet mellom vedtatt kommuneplan og regional plan frem til neste revisjon, og i hvilken grad den regionale areal- og transportplanens retningslinjer må legges til grunn ved neste revisjon av kommuneplanene. Det ble også fremlagt krav fra kommunene om at fylkesdelplanen må utformes som en mer overordnet og retningsgivende plan med bedre tilpasning til lokaldemokratiske hensyn, samt spørsmål knyttet til fylkeskommunens adgang til å fremme innsigelser.

I forhold til de prinsipielle synspunktene og spørsmål Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble bedt om å vurdere, finner departementet planen å være i

overensstemmelse med nasjonal politikk, og departementet benytter derfor ikke sin mulighet til å foreta endringer i planen. Departementet presiserer at retningslinjer i Regional plan for areal og transport på Haugalandet fungerer som retningslinjer uten juridisk bindende virkning (KMD, 2017, s. 3). Det vil si at kommunene har rom for en skjønnsmessig tolkning, selv der planens retningslinjer sier ”skal” (Østensjø Waage, 2017). Dette gjelder likevel ikke for regional planbestemmelse, da denne er juridisk bindende. Det blir også påpekt at fylkeskommunene har rett til å fremme innsigelser mot kommunale planer som bryter med den regionale politikken, jfr § 5- 4, 1.ledd. Til de konkrete innvendingene vedtok departementet å endre retningslinje 7 i samsvar med kommunenes klager. Endringene i retningslinjen (krav om handelsanalyser) innebærer at krav om *handelsanalyse* tas ut, og erstattes av et krav om å gjøre en *vurdering* av behov for samlet handelsareal i kommunen, og anbefalt fordeling i ulike sentre, samt konsekvensen for senteret og fordelingen av handel mellom nærliggende sentre. Dersom handelsanalyse ikke er utarbeidet som en del av kommuneplanen, er kravet om å utføre en handelsanalyse før saken sendes på høring tatt bort. Når det gjelder størrelse for virksomhetsetableringer som utløser krav om vurdering, ble dette endret fra 1000 m<sup>2</sup> bruksareal til 1200 m<sup>2</sup> bruksareal (KMD, 2017, s. 4).

Disse endringene medfører i praksis at kravet om å utarbeide en handelsanalyse faller helt bort. I departementets vedtatte formulering er henvisning til handelsanalyse erstattet av en vurdering. Hva som ligger i å gjøre en vurdering fremfor en analyse er noe uklart, men det er nærliggende å tro at hva man kan få godkjent som en vurdering er noe mer forenklet, enn ved krav om en analyse. Det er likevel slik at forholdene som bes dimensjonert og vurdert (behov for samlet handelsareal i kommunen, og anbefalt fordeling i ulike sentre, samt konsekvensen for senteret og fordelingen av handel mellom nærliggende sentre), er de samme i både fylkeskommunens og departementets formulering. Som påpekt i departementets vedtak vil likevel ikke retningslinjene i planen være juridisk bindende.

## 6.2 Vedtak og presisering av § 73 i Kommuneplan Haugesund

Etter vedtagelsen av Haugesund kommuneplan i 2015 har det oppstått diskusjon og motvilje, spesielt fra investorer på Raglamyr, som mener de blir kastet ut av kommunen og blir tvunget til å investere i nabokommuner som Karmøy, Tysvær og Sveio (Marthinussen, 2015 og Severeide, 2016). Målet med bestemmelsen § 73 i Haugesund kommuneplan er som nevnt å styre utvikling og etablering av handel mot Haugesund sentrum for å styrke byen som regionscenter. Om resultat av bestemmelsen fører til større etablering av handel utenfor byen,

i mer rurale kommuner, vil dette både føre til tapt investering i Haugesund kommune og økt bilbasert handelsutvikling i strid med nasjonale føringer og regional plan. Dette vil derimot bare skje dersom nabokommune, regionale- og nasjonale myndigheter tillater dette. Det er derfor viktig at den regionale areal- og transportplanen blir fulgt opp.

10.11.2016 sender Haugesund kommune e-post til Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvor de ber om tillatelse til en presisering av § 73 og underarealformålet ”næringsbebyggelse” (Hanssen et. al., 2018, s. 218). De legger vekt på at dette er et av planens mest sentrale grep for å styre utvikling og vekst mot sentrum. Kommunal- og moderniseringsdepartementet svarer nei, med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11 -7, hvor man gjennom planbestemmelser ikke har tillatelse til å innskrenke arealformålene angitt i denne paragraf. Dette kommer frem av formuleringen i paragrafens første avsnitt, andre punktum; ”Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål.”. Videre går det frem av brevet at en slik innskrenkning av arealformål må gjøres i plankrav og retningslinjer for videre regulering gjennom generelle bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 8. (Hanssen et. al., 2018, s. 218).

Problematikken rundt lovligheten av bestemmelsen i Haugesunds kommuneplan går ut på hvor detaljert man kan styre utviklingen gjennom et overordna styringsdokument, slik kommuneplanens arealdel er, og om det er mulig å inkludere visse typer detaljhandel inn i storhandelen, slik det ble åpnet for gjennom presiseringen av bestemmelsen i formannskapet desember 2016. Likevel ble planen vedtatt uten innvendinger.

### **6.3 Tiltak og planer i forbindelse med § 73 og regional planbestemmelse**

Her vil jeg fremstille de sakene jeg fant på hjemmesidene til fylkeskommunene Rogaland og Hordaland og de berørte kommunene; Haugesund, Tysvær, Karmøy og Sveio etter søk i politiske saker på kommunenes og fylkenes nettsider. Noen av sakene ble også funnet gjennom media eller nevnt i intervjuer. Jeg fant ingen saker relatert til bestemmelsene i kommunene Sveio og Tysvær. I oppgaven har jeg valgt å bare se på saker som ligger i Haugesund kommune, eller nær kommunegrensen til Haugesund i nabokommunene. Dette ekskluderer blant annet en sak fra 2017 hvor fylket kom med innsigelser til etablering av detaljhandel i et næringsområde utenfor Kopervik sentrum i Karmøy kommune. Jeg ser bort fra slike saker da det mest interessante i forhold til problemstillingen er å se på etableringer i randsonen av Haugesund hvor næringsutviklingen tradisjonelt sett har vært størst.

### 6.3.1 Haugesund

#### 6.3.1.1 Vedtak om nytt Coop-Obs-Bygg på Raglamyr

Omsøkt tiltak gjelder etablering av nybygg for Coop Obs Bygg på Raglamyr rett sør for Amanda Storsenter. Coop kjøpte tomte i 2005 med tanke på å samlokalisere de eksisterende bedriftene på Raglamyr, Coop Obs, i dag lokalisert på Amanda Storsenter og Coop Bygg like ved (Løvvik, 2017a og 2017c). En samlokalisering ble likevel ikke aktuelt da Coop Obs inneholder stort sett bare dagligvarer og annen detaljhandel, og denne delen blir altså værende på Amanda Storsenter. Saken har lang historie, og ved søk i Haugesund kommunes nettsider om innsyn i politiske saker og møtekalender finner jeg tre dokument som omhandler etableringen av Coop på Raglamyr. To datert til 2012 og én fra 2011. Disse er da behandlet i henhold til fylkesdelplanen og Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre.

I saksprotokollen fra møte med Plan- og miljøutvalget i Haugesund kommune som gjelder *klage på avslag om etablering av næringsbygg – Coop Haugaland SA – Raglamyr* datert 20.11.2012, støtter Plan- og miljøutvalget i det alt vesentlige klager i denne saken. ”Vi har vanskeligheter med å forstå fylkesmannen sine synspunkter i denne sak, når man vet fylkesmannens holdning til etablering av kjøpesentre i Aksdal, som geografisk ligger like ved.”. Lederen i møtet foreslo å sende denne uttalelsen til fylkesmannen, noe som ble enstemmig vedtatt. Dette viser at Haugesund kommune har vært positive til etableringen over lengre tid.

#### *Redegjørelse av saksgang på fylkeskommunalt nivå*

Søk på Rogaland fylkeskommunes nettside for innsyn i politiske saker resulterte i tre dokumenter med saksutredning vedrørende etablering av nytt Coopbygg. Dokumentene gjelder søknad om dispensasjon fra regional planbestemmelse datert til 28.08. 2017, oppfølgende søknad med flere utarbeidelser påkrevd av fylket etter første vedtak datert til 08.01. 2018 og fylkesmannens klage på fylkesutvalgets vedtak datert 26.02. 2018. Klagen ble så sendt til Kommunal og moderniseringsdepartementet hvor de vedtok å ikke ta klagen fra fylkesmannen til følge. (Rogaland fylkeskommune, 2017a, 2018a og 2018b)

Omsøkt tiltak gjelder etablering av nybygg der bruken inkluderer salg av varer som faller inn under formuleringen «byggevarer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger» som fremgår i presiseringen av § 73 i Haugesund kommuneplan. Haugesund kommune har gjort

en vurdering av tiltaket og ønsker å dispensere fra kommuneplanens § 73. Tiltaket er også i strid med regional planbestemmelse og kommunen søker derfor om fylkeskommunens samtykke til å fravike den regionale bestemmelsen etter plan- og bygningsloven § 8-5, fjerde ledd.

### *Førstegangsbehandling*

Ved sakens behandling i 2017, vedtar fylket å ikke gi samtykke til etableringen av nybygg for Coop Obs Bygg slik det omsøkte tiltaket ble beskrevet på det tidspunkt. Det fremgår av fylkesrådmannens vurdering at tiltakets omsøkte salg av varegruppen ”byggevarer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger” i teorien kan komme inn under unntaket for ”trelast og andre større byggevarer” i den regionale bestemmelsen. Gjennom retningslinje 5 b i den regionale areal- og transportplanen er det forutsatt at salg av ”ikke plasskrevende” varer som er naturlig tilhørende hovedgruppen er tillatt innenfor en avgrensning på 15% av salgsarealet oppad til 500 m<sup>2</sup>. I § 73 i Haugesund kommuneplan er slike varer også avgrenset til 15 % av salgsarealet, men oppad til 1000 m<sup>2</sup>. Hvor mye av arealet som er avsatt til ikke plasskrevende varer er som nevnt ikke oppgitt i Haugesund kommunes søknad om samtykke fra Rogaland fylkeskommune i 2017. I tillegg er kravet i retningslinje 5 b knyttet til bestemmelser for arealformålet i kommuneplanen som skal sikre type handel, brutto forretningsareal, utnyttelsesgrad og parkeringsdekning, heller ikke oppgitt i søknaden.

Fylkesrådmannen uttrykker at vilkår og begrensning av salgsareal av mindre varegrupper knyttet til ”trelast og andre større byggevarer” spesielt er viktig for å unngå bransjeglidning hvor salg av andre mindre varer som ikke naturlig er tilknyttet hovedsalgsvareren tillates. Fylkesrådmannen vurderer at formuleringen «byggevarer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger» fra presiseringen av § 37 i Haugesund kommuneplan gir grunnlag for en bred tolkning av hvilke varegrupper som kan inkluderes i tiltaket. Det legges til at erfaringsmessig ser man at bransjeglidning vanskelig kan kontrolleres gjennom praktisk oppfølging av regelverket. Det er derfor viktig at krav og begrensning blir satt i plan.

Videre vektlegger fylkesrådmannen presedensvirkningen et slikt tiltak vil få for Haugalandet, spesielt fordi den regionale areal- og transportplanen nylig er vedtatt og i lys av en allerede overdimensjonert handelsomsetning på Raglamyr. Det blir påpekt at da søknaden først ble behandlet av fylket i 2012, var omsøkt tiltak betydelig mer omfattende enn det omsøkte tiltaket i 2017. Det stilles likevel spørsmål ved tiltakets størrelse i 2017, og etter

fylkesrådmannens vurdering er tiltaket betydelig større enn det som er vanlig for byggevarerforretninger. Det blir derfor påpekt viktigheten ved å gjennomføre en handelsanalyse av tiltakets konsekvens for trafikk og effekt på handelslekkasje fra nærliggende sentre.

På bakgrunn av at omsøkt tiltak mangler handelsanalyse, bestemmelser og vilkår for handelsvirksomheten, samt arealbegrensning på salgsareal av mindre varegrupper, vedtar fylkeskommunen å ikke gi samtykke til omsøkt tiltak. Det blir satt krav om dokumentasjon og redegjørelser for at fylket skal vurdere tiltaket på nytt og eventuelt gi samtykke.

#### *Andregangsbehandling*

Ved oppfølging av saken i januar 2018 må fylkesutvalget ta stilling til om tiltakshaver i tilstrekkelig grad har besvart vedtaket fra 2017, og om samtykke da kan gis. I saksopplysningene fra Haugesund kommune blir det opplyst at størrelsen på det omsøkte vedtaket er 9200 m<sup>2</sup>, mens det i første søknad ble opplyst at størrelsen var over 8000 m<sup>2</sup>. Faktisk bruksareal for hele tiltaket, ifølge Coop, vil være på 11 235 m<sup>2</sup> (med personalrom, tekniske rom osv.).

Angående kravet om arealbegrensning på salgsareal av mindre varegrupper, blir det i ny søknad gjort en kategorisering av de mindre varegruppene som ”byggevarer” og ”ikke byggevarer”. Arealer avsatt til ”byggevarer” blir begrenset opp til 2500 m<sup>2</sup>, og arealer avsatt til ”ikke byggevarer”, opp til 700 m<sup>2</sup>. For ”byggevarer” blir det presisert hvilke varer dette gjelder, mens ”ikke byggevarer” åpner for salg av hva som helst. Fylkesrådmannen vurderer kategorien ”byggevarer” å være en vesentlig overskridelse av fastsatt begrensning i regionalplan på 500 m<sup>2</sup> og kommuneplan på 1000 m<sup>2</sup>. Varegruppen ”ikke byggevarer” vurderer fylkesrådmannen å være i direkte strid med både regional- og kommunal bestemmelse, og kan ikke inkluderes i det som omfattes av et samtykke. Varegruppene ”oppbevaring”, ”baderom”, ”garderobe” og ”varme” må tas ut av listen over tillatte varegrupper i kategorien ”byggevarer”.

Fylkesrådmannen har i tillegg til kravene vedtatt i førstegangsbehandling av saken bedt om redegjørelse av etterbruk av eksisterende lokaler på Raglamyr som fraflyttes. Dette blir beskrevet som svært sentralt i denne saken da disse lokalene er godkjent for detaljhandel og har en størrelse på nesten 10 000 m<sup>2</sup>, som tilsvarer ca. ¼ av det totale arealet for detaljhandel

i Haugesund sentrum. Haugesund svarer at bestemmelse § 73 i kommuneplanen vil hindre en uønsket etablering i eventuell sak om bruksendring. Fylkesrådmannen er i tvil om bestemmelsen gir tilstrekkelig hjemmel for å hindre en endret bruk med økt andel detaljhandel, og anbefaler Haugesund kommune å sette vilkår for samtykke og krav om at ny bruk av eksisterende lokaler blir i samsvar med den regionale planbestemmelsen.

I andregangsbehandling ble også parkering tatt opp av fylkeskommunen. Omsøkt tiltak har 116 planlagte parkeringsplasser. Dette strider mot den regionale areal- og transportplanen som setter en grense på 0,5 plasser per 100 m<sup>2</sup> bruksareal, noe som tilsier ca. 50 plasser totalt, forutsatt at bruksareal er på 10.000 m<sup>2</sup>. Fylkesrådmannen mener omsøkt parkeringsbehov gjenspeiler ønske om avvik fra regionalplanens handelsbegrensninger.

Etter en samlet vurdering anbefaler fylkesrådmannen å gi samtykke på visse vilkår. Av vilkårene går det frem at nåværende lokaler som fraflyttes, skal benyttes i samsvar med regional plan, at parkeringsnormen i regional plan blir fulgt, at arealer avsatt til varegrupper som ikke er naturlig tilknyttet hovedvaregruppen ”trelast og andre større byggevarer” ikke tillates, og at varer som er tilknyttet hovedvaregruppen reduseres i henhold til krav i regional plan.

#### *Klage fra Fylkesmannen*

Fylkesutvalget vedtar i møte noen uker etter å gi samtykke til omsøkt etablering og ser bort fra vilkårene om å sikre at nåværende lokaler benyttes i samsvar med regional plan og parkeringsnormen i regional plan. Dette blir begrunnet med at bestemmelsen § 73 vil være tilstrekkelig ved en eventuell bruksendring av eksisterende lokaler, og at saken har historie tilbake til 2007 som medfører at fylkesutvalget finner det rimelig å godta omsøkt parkeringsdekning. Vilkår knyttet til omsøkt disposisjon av varegruppene ”byggevarer” og ”ikke byggevarer” blir ikke nevnt i fylkesutvalgets vedtak.

I klagen fra Fylkesmannen i Rogaland vurderes tiltaket å være i strid med regionalplan for Haugalandet, gjeldende kommuneplan i Haugesund, samt i direkte konflikt med nasjonale forventninger til kommunal og fylkeskommunal planlegging og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Økning i transport og klimagassutslipp, handelsvridning fra sentrum og presedensvirkning er tema som blir trukket frem i klagen. Det blir også poengtert at manglende oppfølging av vedtatte planer svekker legitimiteten av

regional planlegging, med henvisning til regionreformen hvor regjeringen vektlegger en styrking av regional planlegging.

Fylkesrådmannen vurderer klagen fra Fylkesmannen i Rogaland å ikke inneholde nye momenter som ikke ble vurdert i behandlingen av fylkesutvalget, og foreslår derfor at klagen ikke tas til følge. Saken sendes derfor til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som overordna klageinstans for endelig behandling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opprettholder Rogaland fylkeskommune sitt vedtak om å gi samtykke til å fravike regional planbestemmelse om handelsvirksomhet og det gis samtykke for etablering av Coop-Obs-Bbygg på Raglamyr i Haugesund kommune (KMD, 2018b). Om vedtaket sier kommunal- og moderniseringsminister, Monica Mæland: ”Vi støtter kommunens ønske om økt lokal næringsutvikling som vil bidra til fortetting og utvikling i et område som allerede er godt utbygd med flere forretninger” (KMD, 2018c). I vedtaket legges det vekt på at hoveddelen av det omsøkte tiltaket er avsatt til trelast og større byggevarer, i samsvar med den regionale areal- og transportplanen. Dette er etter departementets vurdering ikke en varegruppe som anses normalt å lokalisere i sentrum. Det vil også være vanskelig å skille mellom de byggrelaterte varer som naturlig hører til trelasthandel og selve trelasthandelen, noe som gjelder generelt for andre større byggevarer.

#### 6.3.1.2 Bruksendring Raglamyrvegen 5, (Toys'R'Us og Rusta)

En bruksendring som omfattes av byggesaksbestemmelsene etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav d) er først søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-2 om tiltaket medfører en vesentlig endring av tidligere drift. Spørsmålet i denne saken er dermed om en endring fra møbelbutikk (Skeidar) til leketøysforretning (Toys'R'Us) er en vesentlig endring av tidligere drift, og dermed søknadspliktig. Informasjon knyttet til denne saken bygger både på intervju med aktører i Haugesund kommune, og avisartikler om saken. I en artikkel i Haugesund Avis fra august i 2017 kommer det frem at byutviklingssjef i Haugesund kommune mener tiltaket er søknadspliktig, og i strid med både regional planbestemmelse og § 73 i Haugesund kommuneplan (Løvvik, 2017b).

Tiltakshaver, eier av Berg eiendom AS, er uenig med kommunen og mener tiltaket ikke er søknadspliktig. De har i forbindelse med saken leid inn arkitekt og jurist som har vurdert tiltaket å ikke være søknadspliktig. Denne vurderingen er basert på at bygget tidligere var



godkjent til detaljhandel, og at det i første etasje av bygget før hadde vært solgt små varer i forbindelse med møbelbutikken. En endring fra detaljhandel til detaljhandel er dermed ikke søknadspliktig. (Løvvik, 2017b).

Etter Haugesund kommunes ønsker kom fylkesrådmannen med en vurdering hvor han anbefalte å leie inn juridisk bistand for å få en objektiv vurdering dersom Haugesund kommune ønsket å gå videre med saken (Løvvik, 2017b). I intervju med ordføreren kom det frem at Haugesund kommune ikke valgte å gå videre med egen jurist i dette tilfellet.

I intervju med fagansvarlig for plan og byplanlegger i Haugesund kommune kom det frem at kommunen ikke hadde juridisk grunnlag til å kreve at tiltaket om bruksendring var søknadspliktig. Dette blir i intervjuet delvis begrunnet i bedriftens egen beskrivelse av virksomheten med at de også solgte møbler. Dermed fikk Toys'R'Us etablere seg i lokalene til den tidligere møbelforretningen. Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune påpeker likevel at dersom tiltaket hadde vært søknadspliktig, ville det sannsynligvis ikke vært godkjent av politikerne i kommunene da tiltaket går imot hensikten til § 73 ved å begrense etablering av detaljhandel i næringsområdene på Raglamyr.

I samme bygg har det også vært en bruksendring fra byggevareforretningen, Montér, til bedriften Rusta som hovedsakelig selger innredning og annen detaljhandel.

#### 6.3.1.3 Nybygg Raglamyrvegen 5 - Elektronikkhandel

Informasjon om saken bygger på saksdokumenter funnet gjennom søk i Rogaland fylkeskommune nettsider og inkluderer førstegangsbehandling i fylket, datert 17.04. 2018 og behandling av klage fra tiltakshaver og Haugesund kommune, datert 13.08. 2018 (Rogaland fylkeskommune, 2018c og 2018d). Saken gjelder en samtykkebehandling i fylkesutvalget i Rogaland om etablering av en elektronikkvirksomhet, Elektroimportøren, på Raglamyr i Haugesund kommune på bakgrunn av søknad fra Berg Eiendom. Bedriftens omsøkte tiltak vil omfatte verksted med tilhørende personalrom og kontorer, samt showroom, totalt 1410 m<sup>2</sup>. Dette er innenfor rammene av hva § 73 og regional planbestemmelse tillater, da det er snakk om en produksjonsbedrift med nødvendig tilhørende kontorer. I tillegg er det også søkt om etablering av butikk for deler av Elektroimportørens virksomhet som vil omfatte 975 m<sup>2</sup> bruksareal, ca. 41% av bygnings totalareal på 2385 m<sup>2</sup>. Vareutvalget i den omsøkte butikken

omfatter etter fylkeskommunens vurdering kun mindre varegrupper; støvsuger, belysning, kontakter, ledninger, termostater, sikringer, jernvare, verktøy mv. og er derfor ikke innenfor angitte varegrupper som tillates i områder avsatt til næring etter § 73 i Haugesund kommuneplan eller regional planbestemmelse.

Haugesund kommune stiller seg, gjennom vedtak vedrørende denne saken, positivt til at nødvendig dispensasjon skal gis og understreker at det omsøkte tiltaket er i samsvar med virksomheter kommunen ønsker å tillate innenfor områder avsatt til næring i kommuneplanens arealdel. Fylkesmannen har gjennom brev frarådet at samtykke gis fordi det vil være i strid med regional plan og kommuneplanens arealformål, samt mulige presedensvirkninger ved et eventuelt samtykke.

Problemstillingen fylkesutvalget skulle vurdere i denne saken er om Elektroimportøren på bakgrunn av vareutvalg eller virkeområde kommer inn under unntakene for regional planbestemmelse, altså varegruppene biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer, og dermed kan etableres utenfor område avsatt til sentrumsformål. Fylkesrådmannen er i enig i kommunens vurdering om at deler av det omsøkte tiltaket kan tillates innenfor rammene i kommuneplanen og Regional plan for areal og transport, det er imidlertid butikken på 975 m<sup>2</sup> som er under vurdering i denne saken.

Advokatfirmaet Eurojuris Haugesund AS, på vegne av Berg Eiendom, beskriver virksomheten til Elektroimportøren i brev. De legger vekt på at bedriften hovedsakelig er en grossistvirksomhet og retter seg mot ”proffmarkedet”, og ordinært ikke driver med detaljhandel. Fylkesrådmannen registrerer dette, men legger til at det ikke kan vektlegges at deler av varene kan ende opp hos en annen brukergruppe fordi butikken vil være åpen for alle. Den regionale planbestemmelsen skiller heller ikke mellom bedriftsmarked eller privatpersoner, og hoveddelen av vareutvalget vil være detaljhandel. Omsøkte handelsetablering vil derfor ikke falle inn under unntakene som er gitt i regional planbestemmelse.

Videre legger Fylkesrådmannen vekt på at lokaliseringen av det omsøkte tiltaket vil kunne føre til en øking av ikke miljøvennlige transportvalg og en svekking av handelen i Haugesund sentrum. Advokatfirmaet argumenterer for at denne type virksomhet bør antas som uegnet for en plassering i sentrum fordi det vil føre til en økning av bilbruk i sentrum. Etter fylkesrådmannens syn er dette en speilvendning av problematikken; ”lokalisering i sentrum vil

tvært imot kunne redusere den totale mengde bilbruk til virksomheten, spesielt for den delen som henvender seg til privatmarkedet.” (Rogaland fylkeskommune, 2018c, s. 4).

Fylkesrådmannen konkluderer med at det ikke bør gis samtykke til at dispensasjon for Elektroimportøren kan innvilges. Hovedelementene som vektlegges er at hensynene bak den regionale planbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt og at en eventuell tillatelse vil kunne føre til presedens for tilsvarende etablering i området. I tillegg vurderer fylkesrådmannen handelen å falle under detaljhandel, og ikke ”engroshandel” som unntas for retningslinjene for handel. Det påpekes også at et samtykke vil kunne ”svekke gjennomføringskraften i regionale planer og oppnåelsen av nasjonale og regionale målsetninger om å styrke by- og tettstedssentrene” (Rogaland fylkeskommune, 2018c, s. 6).

Fylkesutvalget vedtok 15.05 2018 med 9 mot 6 stemmer å ikke gi samtykke til at Elektroimportøren kan etableres. Eurojuris Haugesund AS på vegne av Berg Eiendom Haugalandet og Haugesund kommune velger da å sende inn klage på vedtaket, hvor fylkesutvalget må ta stilling til om vedtaket opprettholdes eller ikke på grunnlag av eventuelle nye opplysninger (Rogaland fylkeskommune, 2018d). Hovedpunktene i klagen fra Eurojuris fremgår punktvis av saksdokumentet og er som følger: Det lokale selvstyret er tilsidesatt, fylkesutvalgets vedtak bygger på flere faktafeil som uriktig beskrivelse av vareutvalg og misforståelse av hva som er Elektroimportørens kundegrupper, og det var ikke grunnlag for påstanden om at ”lokalisering i sentrum vil kunne redusere den totale mengde bilbruk til virksomheten, spesielt for den delen som henvender seg til privatmarkedet”. (Rogaland fylkeskommune, 2018d, s. 2). Klagen fra Haugesund kommune inneholder i hovedsak de samme punktene som klagen fra Eurojuris, men klagen peker også på temaet presedensvirkning. Både Eurojuris og Haugesund kommune mener presiseringen av § 73, spesifikt andre del, bør legge føringer for vurderingen av denne saken.

Fylkesrådmannens vurderer de ulike punktene i klagen. Når det gjelder lokalt selvstyre, vises det til regjeringens føringer om å styrke det lokale selvstyret i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Likevel vektlegges det at det lokale selvstyret gjelder innenfor rammene av nasjonal og regional politikk og føringer, og at ”hensynet til det lokale selvstyret er med andre ord ikke et argument for at fylkesutvalget skal fatte vedtak i strid med den regionale planbestemmelsen eller til å fatte vedtak om samtykke i strid med vesentlige hensyn bak bestemmelsen.” (Rogaland fylkeskommune, 2018d, s. 3).

Når det gjelder punktet i klagen knyttet til vareutvalg og kundegrupper vises det spesielt til uttalelsen i fylkesadministrasjonens saksutredninger om at ”Elektroimportørens vareutvalg omfatter kun mindre varegrupper (...)”. Klager poengterer at Elektroimportøren også selger store og tunge varegrupper som sikringsskap, kabeltromler og større belysningsarmaturer. Fylkesrådmannen er enig i at formuleringen i saksutredningen er noe upresis, men holder fortsatt på vurderingen om at en betydelig del av bedriftens vareutvalg er detaljhandel. Bedriften vareutvalg omfattes dermed av regional planbestemmelse og faller ikke inn under unntakene gitt i bestemmelsen. Når det gjelder bedriftens vareutvalg, foreligger det etter fylkesrådmannens vurdering ingen nye opplysninger siden fylkesutvalgets første behandling av saken, og den er derfor fremdeles gjeldende.

Klager argumenterer videre for en plassering på Raglamyr i henhold til bedriftens arealbehov og trafikkbelastning, og påpeker manglende dokumentasjon i fylkets saksutredning på at tiltakets omsøkte plassering vil føre til konkurranse med virksomheter i Haugesund sentrum. Disse argumentene begrunnes i at det allerede er etablert lignende virksomheter på Raglamyr, og at de fleste uansett vil kjøre bil til Raglamyr om man f.eks. har planer om å pusse opp huset. I tillegg vises det til at 31 000 av Haugesund kommunes 37 000 innbyggere i dag bor utenfor det som defineres som senter for handel i kommuneplanen.

Fylkesrådmannen viser til bakgrunnen for regional planbestemmelse og utredningene gjort i forbindelse med den regionale areal- og transportplanen om at dersom man fortsetter å bygge videre på eksisterende utviklingsmønster vil dette bidra til økt bilbruk og byspredning. De etablerte virksomhetene på Raglamyr kan dermed ikke brukes som argument for videre utvikling i samme retning. Det poengteres også at en styrking av detaljhandelen i sentrum vil gi effekt på redusert bilbruk over tid, og at målet med bestemmelsen er langsiktig. Når det gjelder Elektroimportøren evne til å konkurrere med eksisterende sentrumsbaserte virksomheter, understreker fylkesrådmannen at dette ikke er avgjørende og viser igjen til den overordna målsettingen om å styrke grunnlaget for handel i sentrum og unngå bilavhengighet.

På bakgrunn av at det etter fylkets vurdering ikke finnes nye momenter ved saken siden første behandling, opprettholdes fylkesutvalgets vedtak og saken oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig behandling. Saken behandles fremdeles av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

## 6.3.2 Karmøy

### 6.3.2.1 Utvidelse av Oasen Storsenter

Informasjon om saken bygger på vedtaket av Kommunal- og moderniseringsdepartementet på bakgrunn av klage fra Fylkesmannen i Rogaland om å gi samtykke til utvidelse av Oasen Storsenter etter Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, datert 27.06. 2016 (KMD, 2016b). Det ble ikke funnet flere dokumenter i forbindelse med denne saken hverken på Rogaland fylkeskommunes eller Karmøykommunes nettsider. Vedtaket fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet var en omgjøring av Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak om å ikke gi tillatelse til utvidelse, og ble behandlet etter Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Saken er likevel relevant da Regional plan for areal og transport på Haugalandet ble vedtatt 15.06 2016, altså rett før departementets vedtak. Arbeidet med den regionale areal- og transportplanen var derfor kjent tidligere i prosessen, og retningslinjene i den eldre fylkesdelplanen krever i likhet med den nye planen samtykke fra fylket.

Vedtaket medfører en utvidelse av Oasen Storsenter sitt handelsareal på 31.323 m<sup>2</sup> med 2.454 m<sup>2</sup> bruksareal og innebærer at et eldre frittstående bygg erstattes av tilbygget, og parkeringsplasser på bakkeplan blir flyttet ned i parkeringskjeller. Nybygget inkluderer bla. nytt areal for dagligvarebutikken Meny, som flytter fra eksisterende lokale på Oasen til nybygget og sportsbutikken, XXL, som flytter fra Raglamyr i Haugesund kommune. (Kickstat, 2018).

Av argumentene brakt frem av Karmøy kommune inngår at en utvidelse vil styrke senterets konkurransesituasjon i forhold til Raglamyr, og at det vil være en forbedring av tettstedet Norheim. Det vises til den tidligere areal og transportplanen for Haugalandet, hvor Norheim er definert som ”regionalt målpunkt”, og at man i disse områdene tillater utvidelser knyttet til ”en arronderingsmessig og/eller estetisk opprustning” (KMD, 2016b, s. 2).

Hovedargumentet bragt frem av Advokatfirmaet Schjødt på vegne av tiltakshaver vektlegger at tilbygget medfører et totalareal på 33.777 m<sup>2</sup>, som er innenfor grensen på 33.800 m<sup>2</sup> tillatt i reguleringsplanen for området fra 1994. Det blir påpekt av både Fylkesmannen i Rogaland og Kommunal- og moderniseringsdepartementet at retningslinjen i fylkesdelplanen gjelder foran reguleringsplanen, og utvidelsen krever dermed samtykke fra fylket. Advokaten på vegne av

tiltakshaver uttaler også at ”Tiltaket er ønsket av kommunen, og utgjør en meget beskjeden utvidelse, uten økning av handelsareal ut over det som allerede er etablert, og som anses helt nødvendig for å oppgradere og forskjønne området.” (KMD, 2016b, s. 3).

Argumentene bragt frem av Rogaland fylkeskommune og Fylkesmannen legger vekt på arbeidene med den nye regionale areal- og transportplanen (fra 2016) med forbud om utvidelse av handelsarealet på Norheim. Det blir også poengtert at tiltaket vil konkurrere med handelen i Haugesund sentrum og bidra til en økning av bilbasert handel og klimagassutslipp. Tiltakets utvidelse blir av Fylkesmannen vurdert til å være ”langt mer enn en arronderingsmessig utvidelse.” (KMD, 2016b, s. 4).

Avgjørende for utfallet i saken var vektleggingen av hvor vesentlig, eller uvesentlig, utvidelsen er i forhold til senterets størrelse, og om det således strider mot den da gjeldende fylkesdelsplanen og dens retningslinje om utvidelse. Etter en konkret vurdering konkluderer departementet med at tiltaket er en begrenset utvidelse av eksisterende kjøpesenter, og gir dermed grunnlag til å fravike Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Departementet la vekt på de samme momentene bragt frem av Karmøy kommune og tiltakshaver som tilsier at en utvidelse vil rydde i trafikkmonster, parkering og estetikk, samt at området er dekket av kollektivtransport og gang- og sykkelvegforbindelse.

#### 6.3.2.2 Utvidelse og etablering av detaljhandel Norheim

Saksdokumentene ble funnet på Rogaland fylkeskommunes innsynssider og består av fylkets samtykkebehandling av saken, datert 28.08. 2017, og fylkets behandling av tiltakshavers klage, datert 27.10. 2017. (Rogaland fylkeskommune, 2017b og 2017c).

Saken gjelder utvidelse og etablering av detaljhandel i et eksisterende bygg på Norheim i Karmøy kommune. Karmøy kommune valgte å gi dispensasjon fra kommuneplanens bestemmelse om tettstedsutvikling til å legge ut en hel bygning til detaljhandel, nærmere bestemt dagligvare, sports- og apotekvarer. Bygget er fra 2014 og inneholder dagligvarebutikk, frisør, garderobeforretning, lager samt noe uinnredet areal. Omsøkt tiltak ønskes etablert i de ikke-innredede arealene og omfatter en utvidelse på 1077 m<sup>2</sup> av detaljhandel. Tiltaket strider mot både administrasjonen i Karmøy kommune og Rogaland fylkeskommunes anbefalinger, men kommunen velger likevel å sende søknad om

dispensasjon fra regional planbestemmelse til samtykkebehandling hos fylke. Karmøy kommune legger vekt på det omsøkte tiltakets historikk.

Av vurderingen til Fylkesmannen går det frem at omsøkt tiltak vil være i strid med både bestemmelse i regional plan og kommuneplan for Karmøy kommune. Det påpekes også at tiltaket vil kunne gi presedensvirkning da den regionale areal- og transportplanen nylig ble vedtatt, og omsøkt tiltak ligger i et utsatt område midt mellom Norheim og Raglamyr, hvor handel allerede er overdimensjonert i forhold til bosetning i området. Fylkesrådmannen vurderer tiltaket å ikke skape presedensvirkning da det gjelder en annen forretningstype (sports- og apotekvarer) og geografisk beliggenhet enn saker hvor Rogaland fylkesutvalg har gitt samtykke fra regional planbestemmelse til handelsetablering tidligere (primært på Jæren).

Tiltakshavers advokat argumenterer for at dispensasjonsvedtaket i kommunen er gyldig da fylkeskommunen ikke klagde innen utløpt klagefrist. Til dette svarer fylkesrådmannen at de i brev til Karmøy kommune, før vedtaket, ville kreve samtykke i fylkeskommunen på bakgrunn av strid med regional planbestemmelse. I tillegg er dispensasjonsvedtaket en prosessledende beslutning og ikke et enkeltvedtak, og kan derfor ikke påklages. Videre argumenterer tiltakshaver for at bestemmelsen i regional plan ikke er tinglyst eller tilgjengeliggjort etter plan- og bygningsloven § 8-5, 5. ledd<sup>4</sup>. Fylkesrådmannen svarer at dette ikke er nødvendig etter forvaltningsloven § 39 når bestemmelsen er gjort kjent for offentligheten på andre måter, i dette tilfellet gjennom høring og innspill fra kommunen.

Fylkesutvalget må ta stilling til om unntaket som fremgår av retningslinje nr. 5 tilknyttet den regionale planbestemmelsen for nærbutikk opp til 1000 m<sup>2</sup> gjelder for omsøkt tiltak. Administrativ avdeling i Karmøy kommune har tidligere konkludert med at omsøkt tiltak ikke kan omfattes av unntaket for nærbutikk i regional planbestemmelse. Administrasjonens vurdering blir lagt til grunn ved fylkets behandling av saken, og Rogaland fylkeskommune velger derfor å ikke gi samtykke til omsøkt dispensasjon på bakgrunn av at den strider med

---

<sup>4</sup> Ordlyd av plan- og bygningslovens § 8-5, 5. ledd: *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.*

både kommuneplanens bestemmelser om tettstedsutvikling og mot regional planbestemmelse for lokalisering av handel i Regional plan for areal og transport på Haugalandet.

Tiltakshaver sender klage på vedtaket 31.08. 2017, og fylkesutvalget må da ta stilling til om vedtaket opprettholdes eller ikke, på grunnlag av eventuelt nye momenter i saken. Klager legger vekt på at tiltakshaver ikke hadde kjennskap til, og med rimelighet ikke kunne forventes å ha kjennskap til bestemmelsen i den regionale areal- og transportplanen, da den ikke ble tilstrekkelig offentliggjort. Begrensningene som ligger på detaljhandel i den regionale planbestemmelsen ble heller ikke opplyst om i forbindelse med at det ble gitt tillatelse til tiltak i 2014, og kravet om samtykke ble først brakt opp av kommunen høsten 2017. I tillegg poengterer klager at det ikke kan forventes av tiltakshaver å sette seg inn i en plan som i følge Karmøy kommune enda ikke var vedtatt, da den var til behandling hos departementet. Det blir også poengtert at på grunnlag av de økonomiske tap et eventuelt avslag vil medføre, ser tiltakshaver det nødvendig å gå til søksmål dersom klagen blir avvist.

Av fylkesrådmannens vurderinger understrekes det igjen at manglende offentliggjøring i dette tilfellet ikke har betydning for bestemmelsens gyldighet, da den på annen måte er gjort kjent for offentligheten, jf. forvaltningsloven § 39.<sup>5</sup> I tillegg er det kommunen som planmyndighet og rette instans som er ansvarlig for å informere tiltakshaver om den regionale areal- og transportplanen og dens bestemmelse. Fylkesrådmannen legger også vekt på kommunens deltagelse i prosessen med å utarbeide den regionale areal- og transportplanen, og at kommunen burde være, og er, kjent med den og dens bestemmelser. Det ble også lagt til rette for innspill fra det lokale næringslivet i prosessen. Det påpekes også at den regionale areal- og transportplanen med regional planbestemmelse og vedrørende retningslinje (nr. 5) var gjeldende siden vedtaket i 2016, og det er kun de konkrete retningslinjene med innvendinger til som ble satt til side under departementets behandling av saken frem til vedtak 21.06. 2017.

Klagen blir oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet som endelig klageinstans, da fylkesutvalget vurderer klagen å ikke inneholder nye momenter som endrer realiteten i

---

<sup>5</sup> Ordlyd av forvaltningsloven § 39: *En forskrift kan ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort som fastsatt i § 38, med mindre det påvises enten at forvaltningsorganet på annen forsvarlig måte har gjort forskriften kjent for offentligheten eller for vedkommende erverv, fag, interessegruppe eller for den forskriften påberopes overfor, eller at vedkommende har fått kjennskap til forskriften.*



saken. Det blir også vedtatt at et eventuelt søksmål ikke skal kunne reises før klagen er avgjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Saken er fremdeles til behandling hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

#### 6.3.2.3 Utbyggingsfelt til næring og skole, Norheim

Informasjon i denne saken bygger på vedtatt reguleringsplan fra 05.02. 2018, samt førstegangsbehandling med innsigelser i Rogaland fylkeskommune, datert 30.06. 2016, og andregangsbehandling i fylket, datert 06.10. 2016 funnet på Rogalands nettsider. (Karmøy kommune, 2018, og Rogaland fylkeskommune, 2016a og 2016b).

Saken gjelder reguleringsplan for et område på Norheim i Karmøy kommune. Området er regulert til bensinstasjon, næring (vegkro/fastfood), forretning (plasskrevende handel), forretning kombinert med kontor og undervisning (privat). I kommuneplanen er disse områdene avsatt til kombinert formål. Området ligger ca. 750 meter fra Norheim senter med Oasen Storsenter langs fylkesvei 47 på dyrket mark. Reguleringsplanen ble vedtatt i 2017 for de delene det ikke var innsigelse til. Resten av reguleringsplanen ble vedtatt i 2018 etter videre behandling av saken, og det er i dag bygget bensinstasjon, Burger King og Montér forretning, som er den delen av planen som ble vedtatt først.

Rogaland fylkesutvalg behandlet først saken i 2016 hvor de vurderte om reguleringsplanen hadde tilstrekkelige føringer for riktig lokalisering av funksjoner og bruk av arealer opp mot nasjonale og regionale mål om å styrke eksisterende sentrumsområder og redusere personbiltransporten. Fylkesrådmannens vurderinger på dette tidspunkt var at planen ikke svarer til disse utfordringene ”og at planen vil kunne bidra til å svekke mulighetene for å redusere klimagassutslippene”. (Rogaland fylkeskommune, 2016a, s. 2)

Fylkesrådmannen viser blant annet til Regional plan for areal og transport på Haugalandet, som på det tidspunktet ikke var vedtatt, men så langt et resultat av samarbeid mellom kommunene og fylket, og dermed burde legges til grunn. I planen uttrykkes det at videre utvikling på Norheim må skje uten å øke handelsarealet, men heller utjevne ubalansen mellom handel og bolig i området. Det vises også til Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som sammen med den regionale areal- og transportplanen viser en restriktiv holdning til publikumsrettede funksjoner utenfor Norheim sentrum (Rogaland

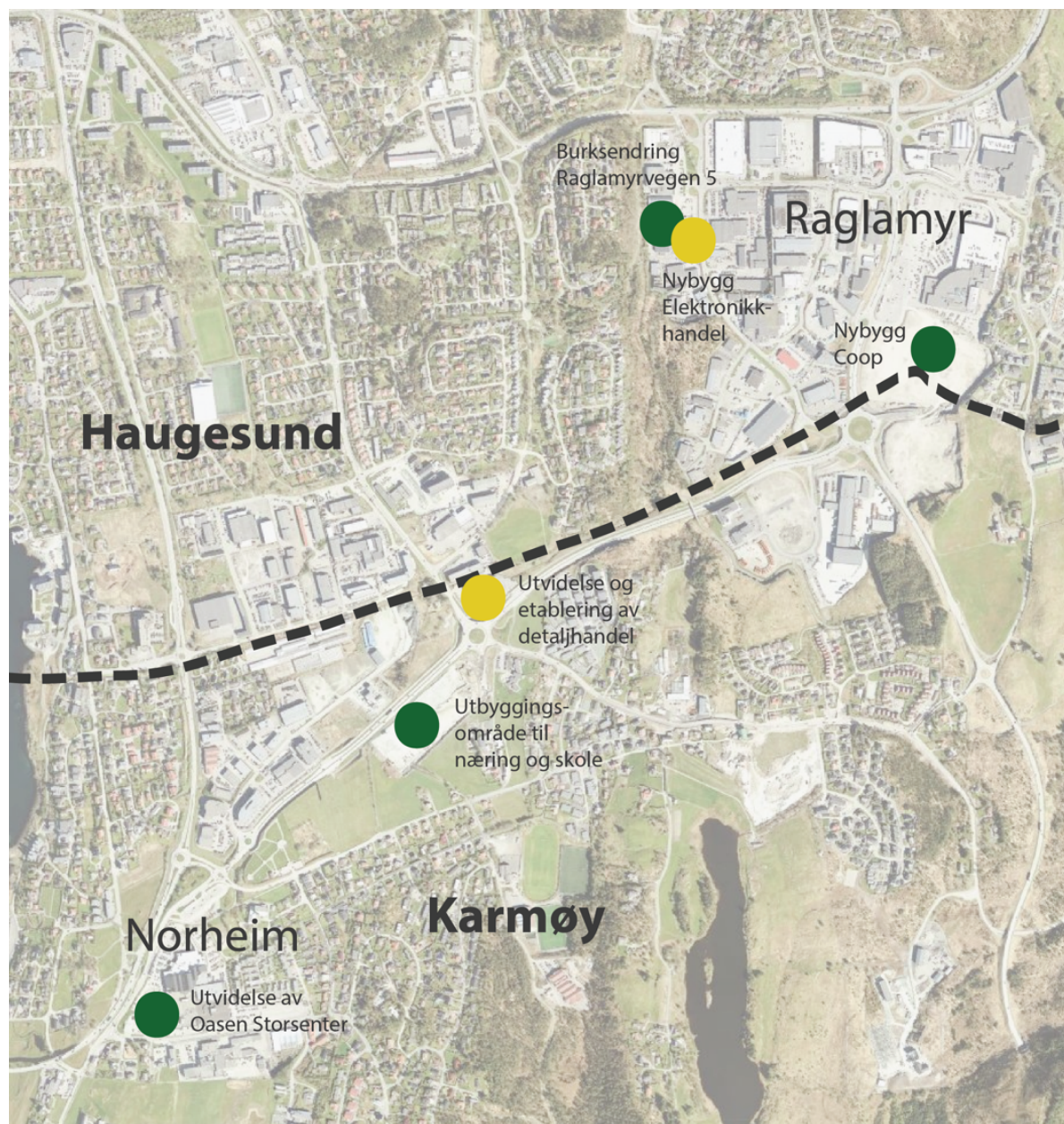
fylkeskommune, 2016a, s. 3).

Det advares også mot overdimensjonering av kontorer i området, og at reguleringsplanen på dette tidspunkt ikke regulerer dette godt nok. I teorien åpner planen for opp til 6000 – 10 000 nye kontorarbeidsplasser innenfor planområdet, hvor Haugesund sentrum sammenlignbart har totalt 5500 kontorarbeidsplasser. ”Fylkesrådmannen mener det er fastsatt en vesentlig for høy utnyttelse i planen og at kontorarbeidsplasser primært skal legges i områdesenteret”, altså Norheim (Rogaland fylkeskommune, 2016a, s. 4). I den regionale areal- og transportplanen er Norheim definert som et områdesenter, hvor publikumsrettede og besøks-/arbeidsplassintensiv næring kan lokaliseres for å dekke behovet til nærmeste omland. Plassering av kontor og skole i planen vurderes derfor som noe uheldig, da slike funksjoner bør, og kan, plasseres nærmere Norheims eksisterende senter.

Fylkesutvalget fremmer innsigelse på grunnlag av lokalisering av besøks- og arbeidsplassintensive funksjoner inkludert lokalisering av videregående skole, planens utnyttingsgrad og manglende begrensning av antall kontorer og parkeringsbestemmelser for plasskrevende handel. Det blir også påpekt manglende konsekvensutredning og handelsanalyse for reguleringsplanen.

Fylkesutvalget må senere i 2016 ta stilling til om tiltakshaver har imøtekommet innsigelsen fra forrige behandling (Rogaland fylkeskommune, 2016b). Planen er mer eller mindre identisk med forrige søknad, med unntak av redusert areal for kontorarbeidsplasser. Fylkesutvalget trekker frem at dette er et positivt grep, men ikke tilstrekkelig for å imøtekomme innsigelsene til forrige søknad. Etter tredje behandling i fylkesutvalget blir reguleringsplanen vedtatt tidlig i 2018 hvor innsigelsene fra fylkeskommunen ble vurdert som etterfulgt, med en parkeringsdekning i henhold til den regionale areal- og transportplanen og kontorandel på maksimalt 5000 m<sup>2</sup>. Innsigelsen med grunnlag i undervisningsbyggets lokalisering vurderes av fylket som etterfulgt med en plassering helt sør i området, nærmest Norheim senter. (Karmøy kommune, 2018).

## 6.4 Oversikt over tiltak og saker



Figur 10: Bildet viser sakene omtalt i dette kapittelet. Grønne punkter viser saker som er godkjent, dette inkluderer også saker som først har fått avslag, men senere godkjent etter justeringer eller etter behandling av overordna instans. Gule punkter viser saker som fremdeles er til behandling hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Jeg fant ingen saker som har blitt avslått uten å være klagd inn til departementet.

Tre av sakene omhandler etableringer av nybygg, mens de tre andre sakene gjelder utvidelse eller ombruk av arealer. Fire av de seks omtalte sakene er samtykkesaker etter plan- og bygningsloven § 8-5, fjerde ledd. Det vil si at tiltak som omfattes av regional planbestemmelse krever samtykke fra regional planmyndighet etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner. Ellers er det én sak om bruksendring (to forretninger på samme gårds- og bruksnummer.) og én reguleringsplan med innsigelse fra fylkeskommunen.

Alle samtykkesakene ble påklagd og sendt til behandling hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet som overordna klageinstans. I en av sakene (Coop) var det Fylkesmannen som klagde på fylkesutvalgets vedtak, mens i de tre andre sakene (Elektronikkhandel, utvidelse detaljhandel og Oasen) var det tiltakshaver eller kommunen som klagde på fylkesutvalget eller Fylkesmannens vedtak. Av disse sakene er det to som har endt i godkjenning av omsøkt tiltak (Coop og Oasen), mens de to andre fremdeles er til behandling hos departementet. Til reguleringsplanen for næring og skole på Norheim reiste Rogaland fylkeskommune flere innsigelser, hvor tiltakshaver gjorde endringer som etter fylkets vurdering var tilstrekkelig for å trekke innsigelsene, og planen ble godkjent.

## 7 Oppfatninger blant intervjupersonene – og noen refleksjoner

I denne delen blir oppfatning blant intervjupersonene, slik de fremgår i intervjuene, fremstilt sammen med dokumentanalysens viktigste funn. Argumentene brakt frem av de ulike aktørene i intervjuene og dokumentanalysen kan knyttes til visse overordna diskurser og tankesett. Første del av kapitlet vil bestå av en oversikt over de viktigste aktørene og hvordan de stiller seg i forhold til bestemmelsene. Videre er de ulike diskursene forsøkt belyst gjennom en tematisk inndeling av funnene, hvor empirien blir satt opp mot teoretisk grunnlag. Funn i dokumentanalysen og intervjuene er kategorisert i følgende tema: prosess, presedens, klima og miljø, økonomi og vekst, reaksjoner fra næringslivet, konkurranseforhold mellom Haugesund sentrum og suburbane næringsområder, lokalt selvstyre og overordna styring, fylkets samtykkesaker og innsigelsespraksis, regional planbestemmelse og Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre, presiseringen av § 73 og bransjeglidning og næringskategorisering. Egne refleksjoner vil bli lagt frem for de ulike temaene.

Intervjuene vil belyse hvordan de ulike aktørene opplever at bestemmelsene har fungert som verktøy for å redusere eller hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet. Aktørenes egne vurderinger av bestemmelsene vil være nyttig for å svare på problemstillingen, da disse vurderingene belyser bestemmelsenes virkning fra ulike synspunkt. Spørsmål stilt i intervjuene og fokus i hvert intervju varierer noe, da intervjupersonenes kunnskaps og interesseområde varierer. Derfor vil ikke utsagn og sitat fra alle intervjupersonene være inkludert i hvert tema, men heller de som er mest relevante for å belyse temaet. Det samme gjelder dokumentanalysen, hvor bare de mest sentrale funnene for å svare på problemstillingen blir oppsummert i denne delen.

### 7.1 Med- og motspillere av bestemmelsene

En oversikt over de mest sentrale aktørene tilknyttet bestemmelsene, samt hvordan de ulike aktørene forholder seg til bestemmelsene, er nyttig å ha med seg videre i analysen for å bedre forstå bakgrunn for argument og utsagn.

Det er nærliggende å tenke at de som vil være mest kritiske til § 37 i Haugesund kommuneplan er aktører med interesser i næringslivet, spesielt på Raglamyr. Dette kommer også frem i intervjuene både med aktører i kommunen, og det lokale næringslivet. Disse aktørene vil typisk være eiendomsbesittere, utviklere og næringsdrivende med interesser i å videreutvikle bedriften eller tomten sin i disse områdene. Begrensningene som kommer med § 73 gjør nettopp dette vanskelig, og det er derfor disse aktørene som har stilt seg mest kritiske til § 73 i Haugesund kommuneplan.

I intervjuene kommer det frem at det er noen aktører som både er positive til § 73 i Haugesunds kommuneplan, men negative til regional planbestemmelse og tilsvarende retningslinjer i Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Dette er typisk næringsdrivende og eiendomsbesittere i områder utenfor Haugesund kommune, men tett inntil grensen, i kommunene Sveio, Tysvær og Karmøy, hvor regional planbestemmelse forsøker å hindre utbygging utenfor kommunenes egne sentrum. Flere av intervjupersonene mente likevel disse områdene hadde fått en ”utbyggings-boost” som et resultat av begrensningene knyttet til næringsetablering i Haugesund kommune med § 73. Dette vil da være positivt for nabokommunene og næringsaktører på utsiden av Haugesund kommunegrenser, som kanskje vil få en større del av en virksomhetsetablering som ellers ville kommet til Haugesund kommune.

Andre aktører som i intervjuene ble fremhevet som positive til § 73, er næringsdrivende og personer med eiendoms- og utbyggingsinteresse i Haugesund sentrum. Det ble likevel påpekt i intervju med senterleder for Amanda Storsenter at flere av disse aktørene også har eiendoms- og utbyggingsinteresse på Raglamyr, så for dem blir responsen noe ambivalent.

Haugesund kommune fremstår gjennom intervjuene for det meste positive til den regionale areal- og transportplanen og planbestemmelsen. Dette blir påpekt i intervju med ordfører, fagansvarlig for plan og byplanlegger i Haugesund kommune, som uttaler at kommunen er tilhengere av den regionale areal- og transportplanen. Det er nærliggende å tenke at kommunens positive holdning til den regionale areal- og transportplanen bunner i hovedstrategien i planen om å styrke Haugesund sentrum som regionsenteret. Byplanlegger i Haugesund kommune påpeker også at § 73 i kommuneplanen og regional planbestemmelse er to gjensidig forsterkende verktøy. Den regionale areal- og transportplanen og planbestemmelsen ”var forankret i vår egen kommuneplan og intensjonen i den”, da spesielt



gjennom § 73. Derfor fremstår kommunen gjennom intervjuene positive til den regionale areal- og transportplanen og bestemmelsen i den. Likevel viser dokumentanalysen at kommunen fremstår noe motvillig mot overordna styring, da de i flere saker uttaler et ønske om å styre selv gjennom § 73. Dette blir videre diskutert i kapitlet 7.8 om lokalt selvstyre og overordna styring.

Ordfører i Haugesund påpeker i intervju at de fleste andre kommunene som omfattes av den regionale areal- og transportplanen, på ett eller annet tidspunkt har vært negative eller skeptiske til den regionale areal- og transportplanen, noe som gjenspeiles i flere innvendinger fra vedrørende kommuner tilknyttet planen. I intervju med fagansvarlig for plan og byplanlegger i Haugesund kommune påpeker de likevel at flere av kommunene nå begynner å se fordelene ved å følge den regionale areal- og transportplanen. Dette gjelder blant annet Tysvær kommune, hvor det i intervjuet påpekes at kommunen i større grad enn før har begynt å satse på sitt eget kommunesenter, Akksdal.

Karmøy kommune blir nevnt som en av de mest kritiske kommunene til den regionale areal- og transportplanen, hvor byplanlegger i Haugesund i intervju påpeker at Karmøy kommune i møter har uttalt en sterk misnøye med den regionale areal- og transportplanen, hvor de ”har en ambisjon om å liksom gå på innsigelse etter innsigelse og kjempe kampen.”. I intervjuet legger han vekt på utfordringene knyttet til kommunikasjonen av dynamikken rundt sentrumsstrukturen i den regionale areal- og transportplanen, hvor de ulike sentrene er kategorisert og gitt ulike funksjoner deretter. Det påpekes at dersom ”fylket hadde klart å få dette til å bli opplevd som et nyttig verktøy for alle omliggende kommunene, at de hadde sett what’s in it for me”, så ville den regionale areal- og transportplanen fungert mer effektivt.

Angående fylkets samtykkebehandlingen av utvidelsen av Oasen Storsenter uttaler leder for senteret i intervju at de opplevde Rogaland fylkeskommune som krevende å samarbeide med, og at ”det virket som om de hadde bestemt seg på forhånd”, angående tiltaket. I tillegg uttaler han at Karmøy kommune mente utvidelsen av kjøpesenteret var viktig for å utvikle Norheim videre, og at det gjennom prosessen ble tydelig at kommunen i stor grad ønsker å tilrettelegge for tiltak de mener er riktige, uavhengig av hva den regionale areal- og transportplanen sier.

Resultatet av dokumentanalysen og intervjuene viser derfor at de aktørene som hovedsakelig er mot § 73 i Haugesund kommuneplan, er aktører med utbyggingsinteresser i områdene hvor

dette hindres gjennom bestemmelsen. Når det gjelder den regionale areal- og transportplanen, og planbestemmelsen i den, har de fleste kommunene vist noe motvilje mot overordna styring fra denne. Haugesund fremstår som den mest positive kommunen til den regionale areal- og transportplanen, men også de uttrykker et ønske om å styre selv på kommunalt nivå. Deres oppfatning av den regionale areal- og transportplanen fremgår derfor noe tosidig.

## 7.2 Prosess

En stor del av planleggingen er en politisk prosess hvor flere interesser og hensyn skal veies opp mot hverandre og prioriteres. Ulike interesser og verdier vil derfor være en kilde til konflikt i planleggingen, noe intervjuene med de ulike aktørene viser. Likevel kan økt eierskap til en plan bidra til at flere av de involverte partene ser fordelene med planen for sin egen del. Medvirkning og inkludering i planleggingsprosessen blir fremhevet i flere av intervjuene som et viktig grep for å få større eierskap til en plan, og dermed større gjennomslagskraft.

Problematikk knyttet til prosessen blir spesielt trukket frem ved utarbeidelse av Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Vedtak av den regionale areal- og transportplanen ble utsatt til etter kommunevalget. Dette medførte en del konflikt da nye politikere, som tidligere ikke hadde vært med i prosessen med å utarbeide den regionale areal- og transportplanen, kom til makten i flere av de berørte kommunene. Avdelingssjef for regionalplanavdelingen uttrykker i intervju at dette kan være noe av bakgrunnen for høyt konfliktnivå rundt vedtak av den regionale areal- og transportplanen, og innvendinger til planen fra flere kommuner. Hun uttaler at ”en ting vi har lært er også at det kan være lurt å lande prosessen innenfor det samme valgåret, sånn at de politikerne som har fulgt prosessen hele veien også er de som er med når endelig vedtak fattes.”.

Fagansvarlig for plan i Haugesund påpeker også prosessen i utarbeidelse av den regionale areal- og transportplanen. ”Det som var litt underlig var jo at den ble jo da vedtatt etter at en hadde hatt et skifte, så det var veldig mange som ikke hadde vært en del av prosessen og som derfor mistet hele den historien i hvordan den hadde blitt jobbet frem.”.

At den regionale areal- og transportplanen med planbestemmelse oppleves å ha kommet brått på påpekes også i dokumentanalysen, hvor tiltakshaver sammen med advokat i søknad om utvidelse og etablering av detaljhandel i eksisterende bygg på Norheim i Karmøy kommune

påpeker manglende offentliggjøring av den regionale areal- og transportplanen. I saksdokumentene påpeker likevel fylkesrådmannen at tiltakshaver, sammen med handelsnæringen, burde være opplyst om planen og planbestemmelsen både fra Karmøy kommune, og gjennom medvirkningsprosessen hvor næringslivet ble bedt om å komme med innspill.

I intervjuene kom det frem at flere av næringsaktørene opplevde også § 73 i Haugesund kommuneplan å komme brått på. Nestleder i Haugaland Vekst, kommenterer i intervjuet at hun er enig i målet med § 73 i Haugesund kommuneplan, men tenker det hadde vært lurt å gjort det i flere steg. ”En får bruke litt tid, og transformere Raglamyr i den retningen en ønsker, over tid. Sånn at de eiendomsbesitterene for tid til å snu seg rundt. Og ikke minst viktig å ha en god dialog.”.

Som påpekt av flere intervjupersoner, kan større eierskap til en plan gjennom en velfungerende utrednings- og medvirkningsprosess bidra til et lavere konfliktnivå, og dermed større gjennomslagskraft. Likevel vil det nesten alltid være stridende interesser ved en plan eller et tiltak. Hvilke interesser som prioriteres opp eller ned vil derfor være sentralt for å avgjøre hvordan bestemmelsene har fungert i forhold til målet om å redusere næringsbasert byspredning.

### 7.3 Presedens

Om avgjørelsen vil skape presedens, altså danne et mønster for senere avgjørelser av lignende art, blir brukt som argument både for og mot tiltaket i flere av sakene i dokumentanalysen. I intervju med ordføreren i Haugesund kommune blir det kommentert at det vil ta lang tid å snu den negative trenden man har sett på Raglamyr, hvor bedrifter har fått lov å etablere seg mer eller mindre fritt i over 20 år. I saken om nybygg for Coop på Raglamyr blir presedensvirkning og svekking av den regionale areal- og transportplanen poengtert av Fylkesmannen i Rogaland som grunnlag for å ikke godkjenne tiltaket. Dette blir også poengter av både Fylkesmannen og fylkeskommunen av en eventuell godkjenning i saken om nybygg for Elektronikkimportøren i Haugesund. I saken om utvidelse og etablering av detaljhandel i eksisterende bygg på Norheim i Karmøy blir presedensvirkning påpekt av Fylkesmannen som grunnlag for å gi avslag, mens fylkesrådmannen vurderer tiltaket å ikke gi presedensvirkning grunnet tiltakets type og beliggenhet.

At det allerede er dannet en presedens blir likevel tydeliggjort gjennom argumenter som taler for å fortsette i samme utbyggingsmønster. Dette ser man blant annet i saken om nybygg til Coop på Raglamyr hvor Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner vedtaket blant annet på bakgrunn av at tiltaket fører til fortetting i et allerede utbygget område. I samme sak blir også den lange søknadsprosessen brukt som argument både fra tiltakshaver og Haugesund kommune for å godkjenne tiltaket. Når man bruker et tiltaks historikk som argument for godkjenning, ber man samtidig om at tiltaket skal vurderes ut fra tidligere praksis, og således se bort fra nylig vedtatte bestemmelser. I saken om nybygg for Elektronikkimportøren i Haugesund, argumenterer tiltakshaver for en etablering begrunnet i tidligere praksis, da lignende etableringer tidligere har fått tillatelse i området. Dette er argumenter som bunner i tidligere praksis, og ikke vil bidra til en begrensning av næringsetablering i suburbane områder.

#### 7.4 Klima og miljø

Økt bilbruk og utslipp av klimagasser som følge av virksomhetens lokalitet, omfang og type blir brukt som argument av fylket og Fylkesmannen i Rogaland i alle sakene til politisk behandling undersøkt i denne oppgaven. Hensyn knyttet til miljø og klima er indirekte lovfestet i både regional planbestemmelse og § 73 i Haugesund kommune gjennom lokalisering av tiltak. Likevel viser dokumentanalysen at klima og miljø oftere blir påpekt i saksdokument fra regionalt nivå, enn ved behandling i kommunen og Kommunal- og moderniseringsdokumentet. Hensyn til klima og miljø blir ikke vektlagt i de to avgjørelsene (Coop og Oasen) gjort av departementet.

I intervju med byplanlegger i Haugesund kommune trekker han frem at § 73 i Haugesund kommuneplan har fungert positivt på politikernes oppmerksomhet rundt lokalisering av rett funksjon på rett sted ”både fra et by-perspektiv og et miljø-perspektiv”. Også ordfører i Haugesund kommune påpeker i intervju at bakgrunnen for § 73 i stor grad er knyttet til reduksjon av bilbruk og klimagassutslipp. Nestleder for Haugaland Vekst påpeker også at bestemmelsene har ført til en økt bevissthet rundt planlegging for miljøet, med et større fokus på reduksjon av bilbruk.

Funnene viser at fylket og Fylkesmannen, som statens utsatte i fylkene, vektlegger klima og miljø i argumentene om å ikke gi samtykke til omsøkte tiltak. Dette forsterker i stor grad

teorien (se Strand og Næss (2016)) om at overordna nivå, regional og nasjonalt, vektlegger klima og miljø i større grad enn kommunene, da kommunene først og fremst vektlegger interesser som ligger dem nærmest. Når nasjonalt nivå, da Kommunal- og moderniseringsdepartementet, likevel prioriter kommunens egne ønsker, som i sakene nevnt over (Coop og Oasen), faller hensyn knyttet til reduksjon av klimagassutslipp og miljøet i stor grad bort.

## 7.5 Økonomi og vekst

Til spørsmål om hvilke aktører som er for og imot bestemmelsene, svarer byplanlegger i Haugesund kommune at dette i stor grad avgjøres av økonomiske interesser. ”Klart at, da kan du jo egentlig bare følge pengene, der det er næringsinteresser knyttet til utvikling av områder som ikke lenger er i tråd med planen, der vil du sikkert finne litt motstand.”. Økonomisk gevinst trekkes frem av flere av intervjupersonene som en avgjørende faktor for å måle hvor vellykket bestemmelsen og planen har vært. Dette kommer frem blant annet i intervjuene med aktører med eiendoms- og utviklingsinteresser på Raglamyr og Norheim, hvor de legger vekt på i hvor stor grad § 73 og den regionale areal- og transportplanen har bidratt til vekst i kommunene, mer eller mindre uavhengig av hvor denne veksten skjer. Det poengteres i intervju med eiendomsutvikler på Raglamyr at man etter hans vurdering ikke kan, og heller ikke burde prøve å styre vekst gjennom planer, og at man heller burde være positivt innstilt til vekst i egen kommune, uansett hvor.

De økonomiske konsekvensene for grunneier og investorer på Raglamyr trekkes frem som en bekymring fra senterleder for Amanda Storsenter. Dette er spesielt med tanke på reduksjon i eiendomsprisen i områder avsatt til næringsbebyggelse, knyttet til en begrensning i bruk av arealene gjennom § 73. Dette påpekes også av senterleder for Oasen Storsenter, som uttaler at § 73 sannsynligvis vil ”sette en brems på investeringslysten i de mer perifere deler av Haugesund kommune.”. Senterleder for Amanda Storsenter påpeker at kommunen til en viss grad er avhengige av det lokale næringslivet. ”...jeg mener at kommunen har ikke så mye midler at de kan bære dette alene, de er jo avhengige av gårdeierne og det private næringslivet.”. Med dette sikter hun til ønske om å styrke sentrum, og utfordringer knyttet til realisering uten bistand fra det lokale næringslivet. Det er derfor etter hennes vurdering i kommunens interesse å opprettholde en god dialog med det lokale næringslivet.

De økonomiske interessekonfliktene vises også i dokumentanalysen. I søknad om utvidelse og etablering av detaljhandel på Norheim i Karmøy, gjorde tiltakshaver det klart at de økonomiske tap de ville lide som følge av et eventuelt avslag, gjorde det nødvendig å gå til søksmål. Dette illustrer til en viss grad den retten mange føler de har til å realisere økonomisk gevinst på egen eiendom.

I intervju med senterleder for Oasen Storsenter kommenterer senterlederen at det kan være risikabelt å styre handelen gjennom et strengt og rigid lovverk. ”En kan risikere at resultatet blir at en verken får (handel) på Karmøy eller i Haugesund sentrum hvis en skal styre for mye, fordi det blir mer og mer marginalt med lønnsomheten rundt omkring.”. Dette er spesielt med tanke på netthandel. Denne holdningen gjenspeiler seg i intervjuene med de andre aktørene i næringslivet, hvor det blir påpekt at en streng styring vil gå på bekostning av etablering av virksomheter og vekst i Haugalandregionen.

Argumentene brakt frem av aktører i næringslivet viser en bekymring for at § 73 i Haugesund kommuneplan vil medføre svekking av Haugalandregionens konkurranseforhold til større byer som Bergen og Stavanger, på bakgrunn av begrensningene som ligger i bestemmelsen. Dette er i så fall et resultat som motstrider hensyn paragrafen er ment å ivareta, nemlig en styrking av Haugesund sentrum som regionsenter, og derav en styrking av Haugalandregionen. Ut fra teorien henvist til i denne oppgaven, om transport og næringslokalisering (ABC- prinsippet), poengteres det at en virksomhets beliggenhet vil ha betydning for transporten som genereres i forbindelse med reiser til og fra virksomheten. Om man således tillater næringsetableringer ”hvor som helst”, fordi man frykter å miste investering til nabokommunen, eller nabo-regionen, vil dette i stor grad kunne øke personbiltransporten.

## 7.6 Reaksjoner fra næringslivet

I intervju med ordføreren i Haugesund kommune kommer det frem at mye av kritikken fra det lokale næringslivet bygger på det ordføreren omtaler som misforståelser av § 73 i Haugesund kommuneplan. ”Den konflikten som oppsto er nok først og fremst at noen leser det ordrett, uten å tolke det, men ser det verste i det.”. Han opplever at flere aktører i næringslivet har vært villige til å samarbeide med kommunen når de forstår bakgrunnen for bestemmelsen, og hvordan man kan realisere tiltak innenfor rammene av bestemmelsen. Tydelig styring og

klarer rammer fra offentlige forvaltningsorgan trekkes frem i intervjuet som viktig for at aktører i næringslivet opplever forutsigbarhet til planer, og dermed mindre risiko i forbindelse med investeringer. Likevel poengterer han at det fremdeles er en utfordring å formidle kunnskapen rundt og bakgrunn for § 73, samt konsekvensene av å ikke ha styring på dette området, som i stor grad handler om klima og styrking av sentrum.

Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune kommenterer i intervju at det har vært viktig å finne løsninger sammen med næringsutviklere, og ”når en ser på den dialogen som vi har hatt med de utbyggerne som har søkt hos oss, så mener jeg jo at de har opplevd at det er handlingsrom for veldig mye”. At det finnes et handlingsrom innenfor rammene av § 73 kommer også frem i intervju med ordføreren, hvor han uttaler at man ikke burde benytte vesentlig mer restriktive verktøy enn § 73 allerede er ”fordi det er jo arbeidsplasser man må ivareta, og næringslivet må ivaretas, som gjør at vi har en ramme, men er villig til å bevege oss ut i kanten av den”.

Senterleder for Amanda Storsenter på Raglamyr i Haugesund kommune har gjennom media fremstått kritisk til § 73 i Haugesund kommuneplan. I intervjuet kommer det frem at bestemmelsen oppleves krevende å håndtere og at den bygger på en manglende forståelse for handelsadferd og handelsetablering.

At næringslivet tilpasser seg bestemmelsene ble poengtert i flere intervju. Avdelingssjef for regionalplan i Rogaland og ordfører i Haugesund kommenterer at de i forbindelse med § 73 i Haugesund kommuneplan og regional planbestemmelse ser at næringslivet tilpasser seg de rammene og regelverk som settes. Utredningsleder i planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet kommenterer spesielt i forbindelse med saken om nybygg til Coop på Raglamyr at de ser at næringslivet tøyer grensene.

Reaksjonene fra næringslivet ved vedtagelsen av bestemmelsene, spesielt § 73, viser en vektlegging av de økonomiske konsekvensene som knytter seg til begrensningene som ligger i bestemmelsene. Det viser seg også at både aktører i Haugesund kommune, samt aktører næringslivet, mener argument og utsagn fra motstridende part bygger på manglende kunnskap. Funn i dokumentanalysen og intervjuene viser først og fremst at konflikten i stor grad handler om motstridende interessefelt.



## 7.7 Konkurransforhold mellom Haugesund sentrum og suburbane næringsområder

Et tiltaks lokalisering vil både påvirke transportmengde og fremkomstmiddel, samt konkurranse med og en eventuell svekking av nærliggende sentrum. At et eventuelt tiltaks lokalitet vil svekke konkurransedyktigheten til sentrum blir i likhet med økt bilbruk og klimagassutslipp brukt som argument fra fylket og Fylkesmannen i alle fem saker som har vært til politisk behandling, undersøkt i dokumentanalysen. Alle sakene gjennomgått i dokumentanalysen er lokalisert i eller mellom områdene Raglamyr og Norheim, som i den regionale areal- og transportplanen blir beskrevet som utsatte områder hvor spesielt handelsvirksomhet allerede er overdimensjonert i forhold til det lokale grunnlaget. I saken om utvidelse av Oasen Storsenter blir styrking av senterets konkurranseposisjon i forhold til Raglamyr trukket fram av både tiltakshaver og Karmøy kommune som argument for å gjennomføre tiltaket. Det blir påpekt av fylket og Fylkesmannen at en etablering av besøksintensiv og publikumsrettet virksomhet i dette området (Norheim) først og fremst vil svekke konkurransedyktigheten til Haugesund sentrum. Dette blir også poengtert av fylket i flere av de andre sakene.

Likevel kan man stille spørsmål til fylkets vurdering av lokalisering av skolen og kontorbygget i vedtatt reguleringsplan på Norheim. Fylket reiste blant annet innsigelse på bakgrunn av foreslått lokalisering av den videregående skolen og kontorer i forhold til økt biltransport, og argumenterer heller for en plassering nærmere Norheim senter. Innsigelsen vurderes senere som etterfulgt ved en plassering av skolen og kontorbygget lengst mot Norheim sentrum, men fremdeles innenfor planen. Arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter, som en skole og kontorarbeidsplasser er, burde i utgangspunktet vært plassert i Norheim senter, i samsvar med den regionale areal- og transportplanen og fylkesutvalgets innsigelser. Det er noe underlig at denne plasseringen innenfor planområdet ble vurdert som tilstrekkelig for å oppheve innsigelsene.

Som nevnt tidligere har aktører i næringslivet i Haugesund kommune kritisert § 73 for å føre til en lekkasje av næring til nabokommunene. I intervjuene med aktører fra næringslivet på Raglamyr kommer det frem en enighet om at § 73 har ført til en næringslekkasje fra Haugesund til nabokommunene, da spesielt Norheim i Karmøy. Til spørsmål om § 73 har ført

til en økt næringsetablering i Karmøy kommune svarer senterleder for Amanda Storsenter i intervju at ”Ja, det har det jo utvilsomt vært”. Hun peker på vedtatt reguleringsplan med etableringen som har skjedd langs fylkesvei 47 på Norheim i Karmøy kommune (nevnt i avsnittet over), hvor Burger King og Montér har dukket opp, og at § 73 fører til et urettferdig konkurransefortrinn for andre kommuner. ”...min opplevelse av det er jo at Karmøy kommune jobber med næringslivet, mens Haugesund kommune jobber ikke så lett med næringslivet.” Eiendomsutvikler på Raglamyr mener også, i likhet med senterleder for Amanda, at § 73 i Haugesunds kommuneplan har ført til en næringslekkasje til Karmøy kommune. ”§ 73 har vært veldig god for nabokommunene, altså Karmøy og Tysvær. De har fått den veksten som kanskje Haugesund ville fått en større del av... Så er jeg jo veldig glad for at ikke det som nå skjer i Haugesund også hadde vært tilfellet på Karmøy og Tysvær. For alternativet for mange av disse virksomhetene er jo ikke å etablere seg på Haugalandet i det hele tatt.”

Senterleder for Oasen Storsenter stiller seg noe mer usikker til denne utviklingen i intervjuet og svarer at han ikke har merket de store endringene i praksis. ”...men jeg hører investorer snakke om det. Og at de opplever det som tryggere i Karmøy enn i Haugesund. Om det er reelt eller mer uttrykk for frustrasjon, det vet jeg ikke.” Han opplever likevel at Norheim, med Oasen Storsenter, har styrket seg i forhold til Raglamyr i større grad enn til Haugesund sentrum. Senterleder for Oasen Storsenter trekker også frem ”Rogfast”, den planlagte fergefrie veien mellom Haugesund og Stavanger, som problematisk i forhold til § 73, da dette kan føre til en svekking av Haugesund som handelssenter. ”Hvis det blir en for rigid tolkning av den paragrafen så frykter de jo at de er dårligere rustet når veien til Stavanger blir kortere.”

I tillegg vil mer spesialiserte butikker ofte tiltrekke kunder fra et større omland, og derfor bidra til konkurranse med nærliggende sentre. Senterleder for Oasen påpeker dette, og tror at butikker som Vinmonopolet og XXL, som nylig har blitt eller skal etableres på Oasen Storsenter, i større grad er med på å trekke kunder fra Haugesund kommune, enn utvidelsen av senteret alene.

Nestleder for Haugaland vekst kommenter i intervju at § 73 blir vanskelig å håndheve når nabokommunene praktiserer en mindre streng utbyggingspolitikk, og tror bestemmelsen både har ført til en styrking av sentrum, og økt utbygging i områder som Norheim i Karmøy. Byplanlegger i Haugesund kommune kommenterer at ”er det hull i posen så er det hull i

posen. Altså hvis du ikke får lov i Haugesund, men får lov rett over grensen så er det klart at det kunne være et problem som aktører i næringslivet pekte på.” Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune svarer at man godt kan forsøke å skylde en eventuell økt næringsetablering i nabokommunene på § 73, men trekker frem at bedrifter uansett ønsker å fornye seg og vekke ny interesse, blant annet med å bytte lokale. Dette gjelder spesielt det nye utviklingsområdet (vedtatt reguleringsplan) langs fylkesveg 47 på Norheim i Karmøy kommune, som ville vært attraktivt for næringsbedrifter, med eller uten § 73. Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune kommenterer videre at ”som jeg kommer på i alle fall, så har det ikke vært tilfeller av saker der vi har gitt avslag og så har vi sett at det har dukket opp hos naboen.”.

Til spørsmål vedrørende kritikken fra næringslivet og at § 73 ville resultere i større etableringer i nabokommunene, fremfor i Haugesund sentrum, svarer ordfører i Haugesund i intervju at de etter vedtaket hørte om syv navngitte virksomheter som ”truet” med å flytte til Karmøy. Av disse var det én som flyttet, men som aldri tok kontakt med kommunen om å utvide, så de hadde tenkt å flytte uavhengig av dette, og en annen som allerede var etablert da Arbeiderpartiet tok over i 2015 etter at § 73 ble vedtatt. De fem andre har ikke flyttet. Ordfører i Haugesund kommenterer videre at § 73 ”har ført til at nedgangen i omsetningen i sentrum har stoppet opp, og nå ser vi en svak økning i omsetningen i sentrum”.

Om § 73 i Haugesund kommuneplan faktisk har ført til en ”næringslekkasje” er ikke lett å besvare ut fra dokumentanalysen. Intervjupersonene uttrykker svært forskjellige oppfatninger knyttet til dette, hvor aktører i næringslivet i stor grad opplever en økt etablering i nabokommunen Karmøy. Likevel ser man at arbeidsplassintensive og publikumsrettede virksomheter fremdeles etableres på Raglamyr. Man kan diskutere om dette således viser et ønske i Haugesund kommune om å beholde investeringslysten innenfor kommunegrensene.

## 7.8 Lokalt selvstyre og overordnet styring

Hvem som skal styre arealdisponeringen og utviklingen i kommunene, har vært gjenstand for diskusjon over lengre tid. Som nevnt i teoridelen av oppgaven, har den nasjonale politikken beveget seg mer mot en nyliberalistisk styringsform, hvor det lokale selvstyret står som et viktig prinsipp. Denne utviklingen blir bekreftet i intervju med utredningsleder i planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet som uttaler at politikerne ofte

vektlegger kommunale ønsker i behandling av saker. I intervjuet er utredningsleder og fagdirektør i departementets planavdeling likevel tydelige på at hver sak blir konkret vurdert innenfor det politiske handlingsrom som alltid vil være der.

I intervju med avdelingssjef for regionalplanavdelingen i Rogaland kommer det likevel frem at regjeringens nåværende politikk om et styrket kommunalt selvstyre ikke nødvendigvis har ført til en svekking av den regionale planleggingens rolle. Hun kommenterer at ”i forbindelse med regionreformen, så opplever vi jo at det har gått i motsatt retning. Betydningen av regionale planer løftes, og behovet for regional styring løftes”. I intervju med ordfører i Haugesund kommenterer han at han opplever at den regionale areal- og transportplanen og dens rolle har blitt styrket, og at det er: ”nettopp neiene som sier noe om den fungerer”. Med dette sikter han spesielt til fylkeskommunens rigide klage- og innsigelsespraksis, spesielt i samtykkesaker.

Spenningen mellom kommunalt selvstyre og overordna styring kommer tydelig frem i intervjuene med aktører i Haugesund kommune og aktører i det lokale næringslivet. Byplanlegger i Haugesund kommune kommenterer motviljen man opplevde i forbindelse med den regionale areal- og transportplanen, og mot overordna styring fra regionalt nivå generelt; ”hvis du opplever at dette er regionalt overformynderi, og vi (kommunen) vil bestemme selv, som en del andre gjør, så blir det tungrodd”. Han knytter denne motviljen, og ønske om å styre selv, opp mot allmenningens tragedie, hvor kommunene selv ikke evner, eller ønsker, å se utover sine egne kommunegrenser. Han poengterer også at Haugesund først vil lykkes med visjonen om å bli regionsenter når ”Karmøy begynner å få tro på egne byer” og ”når Karmøy ønsker selv å lokalisere kontor- og handelsvirksomhet på Åkra og Kopervik”, fremfor å fortsette utviklingen i randsonen ved kommunegrensen mot Haugesund.

Som nevnt tidligere har Haugesund kommune gjennom intervjuene fremstått som positive til den regionale areal- og transportplanen, hvor byplanlegger i kommunen uttaler at kommunen er tilhenger av den regionale areal- og transportplanen. Likevel påpeker ordføreren i Haugesund kommune at han er kritisk til detaljstyring fra fylket på områder kommunen selv har best kjennskap til, og at det er ”veldig vanskelig å forstå hvorfor (fylket) går inn i detaljer som burde være overlatt til kommunen, som kjenner utfordringene”. I teorien blir det påpekt av Hanssen et. al. (2018) at flere planleggere på fylkeskommunalt nivå opplever det krevende å bruke regional planbestemmelse på bakgrunn av politisk motstand fra berørte kommuner

som ønsker å opprettholde en større grad av kommunalt selvstyre. Denne oppfatningen blir også påpekt i intervju med avdelingsleder for regional planavdeling i Rogaland fylkeskommune, som uttaler at ”vi har stor respekt for at det er et kraftig virkemiddel som kan gå på tvers av kommunalt godkjente planer.”. Avdelingssjef for regionalplanavdelingen i Rogaland uttaler videre i intervju at det har vært en krevende prosess å utarbeide den regionale areal- og transportplanen for Haugalandet. ”vi opplevde forskjell på hvordan vi ble møtt på Haugalandet sammenlignet med andre deler av regionen, f.eks. på Jæren. Fylkeskommunens motiver ble til tider mistenkelig gjort. Behovet for styring på tvers av kommunegrensene ble i liten grad anerkjent.”. I intervju med ordføreren i Haugesund kommune blir denne oppfatningen bekreftet. Ordføreren uttaler at den ”største utfordringen for oss, og det gjelder alle kommunene i nordfylket, er at det er ikke nok kunnskap om vårt område, fordi de sitter i Stavanger, de er sjelden her oppe, og kommunikasjonen er sporadisk.”.

I intervju med eiendomsutvikler på Raglamyr kommer det frem et ønske om at planer i større grad burde være veiledende med retningslinjer, og at dette vil føre til en bedre prosess. Han viser blant annet til Haugesund kommunes dispensasjonspraksis, hvor de etter vedtatt kommuneplan i flere tilfeller har ønsket å dispensere fra § 73, og blir stoppet av innsigelser og klager fra fylkeskommunen. ”Kommunen prøver å gjøre bot på det de har vedtatt, også blir det møtt i fylket med nei og avvising.”. Dette trekker han frem som noe av ulempen med bestemmelser som er juridisk bindende, fordi man mister noe av fleksibiliteten man etter hans oppfatning burde ha på kommunalt politisk nivå.

Når det gjelder dokumentanalysen blir det lokale selvstyret brukt som argument fra tiltakshaver og kommunen i saken om Coop og Elektronikkimportøren på Raglamyr. Haugesund kommune uttrykker i disse sakene et ønske om at presiseringen av § 73 skal legge føringene, hvor man åpner for detaljhandel som naturlig tilhører de store varegruppene. Dette går som nevnt utenfor det man gjennom regional planbestemmelse tillater. I saken om etablering av nybygg for Elektroimportøren på Raglamyr uttrykker tiltakshaver spesifikt at det lokale selvstyret blir tilsidesatt gjennom overordna styring fra regionalt holdt. Fylkesrådmannen påpeker da at dette ikke er et valid argument da det lokale selvstyre gjelder innenfor rammene av nasjonal og regional politikk og føringer. Saken er nå til behandling hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og det gjenstår da å se om presiseringen av § 73 og kommunens ønsker blir vektlagt ved avgjørelsen. I saken om nybygg for Coop på

Raglamyr vektlegges det kommunale selvstyret i vedtaket av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette kommer spesielt frem av statsrådens uttalelse om at ”Vi støtter kommunens ønske om økt lokal næringsutvikling...”.

Utviklingen mot økt kommunalt selvstyre blir i teorien beskrevet som problematisk, spesielt fra et miljøperspektiv. Når saker blir behandlet på nasjonalt nivå, burde nasjonale og globale interesser, som miljøet er, vektlegges i større grad enn kommunens egne ønsker. Som argumentert av Strand og Næss (2016) kan man ut fra fangens dilemma argumentere for hvorfor overordna planlegging, med samarbeid mellom kommunene, vil føre til en næringslokalisering med best miljøkvalitet. Funnene i denne oppgaven viser i stor grad at interesser som prioriteres når departementet vektlegger kommunale ønsker, ikke er interesser som angår klima og miljø, men heller interesser i favør av næringslivet. Det er derfor, ut fra et miljøperspektiv, urovekkende at kommunens egne interesser blir vektlagt i en avgjørelse på nasjonalt nivå.

## 7.9 Fylkets samtykkesaker og innsigelsespraksis

I teoridelen av oppgaven ble det påpekt hvorfor innsigelser og klager fra overordna instans fungerer som et viktig insentiv for kommunen til i større grad å prioritere regionale, nasjonale, og til og med globale hensyn, slik miljø er, fremfor økonomisk vekst i egen kommune (Strand og Næss, 2016, s.10). De fleste sakene undersøkt i dokumentanalysen gjelder samtykkebehandling i fylket, men det samme prinsippet kan også overføres slike saker, der de er behandlet av et overordna organ hvor nasjonale og regionale interesser i større grad skal overveies.

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak knyttet til innvendinger mot Regional plan for areal og transport på Haugalandet, ble departementet bedt om å gjøre en prinsipiell vurdering av fylkeskommunens rett til å komme med innsigelser. Departementet presiserte i vedtaket at fylket har rett til å komme med innsigelser mot tiltak som strider mot den regionale politikken, og at fylket selv avgjør hva dette innebærer. Likevel vedtar departementet endringer i planens retningslinje 7, om krav til handelsanalyser, som medfører at kravet om handelsanalysen faller bort, og erstattes av en vurdering. Om dette vil bidra til at hensyn knyttet til lokalisering av næring og økt personbiltransport blir nedprioritert eller ikke, gjenstår å se.

I intervjuene kommer det frem fra aktører både i Haugesund kommune og i det lokale næringslivet at de opplever fylket som svært strenge, spesielt i forbindelse med samtykkesaker. Ordfører i Haugesund kommune uttrykker i intervju at fylkeskommunen oppleves litt for ivrige i sin klage- og innsigelsespraksis, og viser spesielt til saken om nybygg for Coop på Raglamyr. Dette viser et ønske om å styre selv på kommunalt nivå, da gjennom § 73 i Haugesund kommuneplan. Nestleder for Haugaland vekst påpeker at selv om fylkeskommunen er flinke til å bruke sin klage- og innsigelsesrett, har det vist seg å ofte bli ”omkamper” hvor saken blir sendt til departementet, og kanskje får gjennomslag der. Dette blir blant annet poengtert i forrige kapittel, *7.8 Lokalt selvstyre og overordnet styring*.

## **7.10 Regional planbestemmelse og Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre**

Hensynene i den tidligere nasjonale bestemmelsen blir som nevnt tatt opp i nasjonale retningslinjer for samordning av areal og transport og regionale planbestemmelser. Det kan likevel stilles spørsmål om formålet med Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre blir svekket ved at den falt bort. I 2013 ble det reist forslag om ny statlig planbestemmelse for kjøpesentre som skulle erstatte bestemmelsen fra 2008. Da planavdelingen ble flyttet fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 valgte statsråd Jan Tore Sanner å stoppe dette forslaget (Hegsvold, 2014, s. 45). Statlige planretningslinjer for samordning av areal og transport ble først utarbeidet i 1993 (den gang benevnt som rikspolitiske retningslinjer), og dagens versjon fra 2014 er kun en revidert versjon med omtrent samme innhold. For at formålet med bestemmelsen skal være ivaretatt i retningslinjene fra 2014, må de også ha vært det fra 1993. Man kan da spørre seg hva poenget var med å vedta Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre i 2008, hvis disse hensynene allerede var ivaretatt gjennom de rikspolitiske retningslinjene? Om de nasjonale planretningslinjene svikter med å ivareta hensynene i den bortfalte bestemmelsen, er det opp til fylkesdelsplaner å styre den fremtidige utviklingen av handel. Det er nettopp derfor enda viktigere enn før at de regionale planbestemmelsene blir fulgt opp.

Man burde derfor stille spørsmål om hvorvidt regionale planbestemmelser er tilstrekkelige til å styre utviklingen etter at Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre har falt bort. Avdelingssjef for regionalplanavdelingen i Rogaland trekker frem i intervju at

planbestemmelsen i Regional plan for areal og transport på Haugalandet er krevende å håndtere blant annet på bakgrunn av blandede politiske signal fra nasjonalt nivå, spesielt knyttet til at Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre faller bort, og det politiske ønsket om vektlegging av det kommunalt selvstyre.

I intervju med utredningsleder i planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet poengteres det at gjennom mer generelle retningslinjer for samordning av areal og transport og bestemmelser i regionale planer, får man et bredere nedslagsfelt på den nasjonale politikken rundt etablering av publikumsrettet virksomhet, enn man tidligere gjorde med Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre. Dette er spesielt fordi problematikken rundt handel og transport har utviklet seg til å omfatte mer enn bare tradisjonelle kjøpesentre, da handelsnæringen stadig utvikler seg. Fagdirektør i planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet poengterer også at de fleste fylker har fått regionale planbestemmelser som nå erstatter kjøpesenterbestemmelsen på nasjonalt nivå, ”sånn at av den grunn har også den etterhvert blitt mindre viktig, den sentrale bestemmelsen som falt bort.”. Likevel poengterer utredningsleder at ”fordi ikke vi har en nasjonal bestemmelse... så kan vi jo ende opp med at også fylkene backer ut og ikke vil ha regionale bestemmelser, så det lokale selvstyret står jo relativt sterkt”, og at fylkeskommunen, i motsetning til en nasjonal bestemmelse, selv har tilgang til å avvike planbestemmelsen fra case til case. I intervjuet trekker fagdirektør frem, som et viktig poeng, at det regionale og lokale selvstyret likevel begrenses av nasjonale interesser.

I intervju med senterleder for Amanda Storsenter påpekes det at hun ikke opplever store endringer ved vedtagelsen av ny Regional plan for areal og transport på Haugalandet, og bestemmelsen i den. Hun trekker frem at Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre har vært der uansett, så en utvidelse av detaljhandel på Amanda Storsenter har aldri vært aktuelt, foruten en samlokalisering av Coop, hvor arealer brukt til Coop Obs! på Amanda Storsenter ville frigitt arealer inne på senteret til annen bruk. Hun opplever heller en innstramming etter kommuneplanen og § 73 trådte i kraft i 2015.

### **7.11 Presiseringen av § 73**

Når det gjelder bakgrunnen for presiseringen av § 73 blir det i intervju med ordføreren i Haugesund kommune påpekt at det ville være meningsløst og tungvint å måtte kjøre til



Raglamyrd for å handle planker og byggemateriale, for så å kjøre til sentrum for å handle maling og spikre. Det mest praktiske for folk vil være å handle både store og små varer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger samtidig. Han uttaler at ”den justeringen vi har gjort, det at vi lar de bevege seg innen rammene, gjerne på kanten, men ikke over. Det er de veldig fornøyde med.”. Med *de* sikter han til aktører i næringslivet.

Det blir påpekt av fylkesrådmannen ved fylkets andregangsbehandling av saken angående nyetablering av Coop at presiseringen av § 73 i Haugesund kommuneplan åpner for en bredere tolkning av § 73. Dette gjelder spesielt andre avsnitt i presiseringen hvor man åpner for tillatelse av ”byggevarer som inngår i oppføring og ferdigstilling av bygninger innenfor områder avsatt til næring”. Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune uttaler i intervju at man med rimelighet burde kunne styre utviklingen slik at man får en hensiktsmessig lokalisering av kontorer som uløselig er tilknyttet produksjonsbedrifter, og store varer som tilhører de varegruppene som er nødvendige i oppføring av et bygg. Presiseringens formulering av § 73 om at Haugesund kommune har ”til hensikt å tillate”, og ”ønsker å tillate”, er knyttet til at kommunen ikke har handlingsrom til dette under Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Det blir derfor beskrevet i saksfremlegget tilknyttet presiseringen at alle saker som faller inn under disse kategoriene krever samtykke fra fylkeskommunen for at de skal kunne godkjennes. Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune uttaler at man i praksis har sett at fylket har klaget ved slike samtykkebehandlinger i fylkeskommunen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker som nevnt i brev til Haugesund kommune at presiseringen gjort av § 73 i Haugesund kommuneplan ikke har hjemmel i dagens lovverk. I teoridelen kommer det frem av Kommunal- og moderniseringsdepartementet at kommuneplanens arealdel skal være ”en enkel plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av de vesentlige elementene i arealbruk og –utvikling” (KMD, 2009a). Presiseringen av § 73 i Haugesund kommuneplan blir derfor vurdert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet å være unødvendig detaljert, og burde slik den er formulert heller gå frem av en kommunedelplan eller reguleringsplan. Departementet påpeker spesielt i brevet, andre del av presiseringen, hvor bestemmelsen kategoriserer detaljhandelen inn i ikke plasskrevende varer som er tilknyttet de plasskrevende varene, og annen detaljhandel. Fagansvarlig for plan i Haugesund

kommune gir uttrykk for et behov for et mer nyansert lovverk og plansystem, hvor man har mulighet til å skille mellom flere kategorier av næring.

I intervjuene med ordføreren i Haugesund kommune blir saken om nybygg til Coop på Raglamyr utpekt som spesielt interessant da det er den første saken som behandles av departementet etter presiseringen av § 73 i formannskapet desember 2016. I intervjuet uttaler han at saken ”balanserer på kanten. Så hvis den blir godkjent så vet vi hvor grensen går.”. At dette tiltaket nå er godkjent, på grunnlag av presiseringene gjort i 2016, blir påpekt av ordføreren i Haugesund som signal om at presiseringene likevel er godtatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Likevel kan utfallet i denne saken også tyde på at departementet er opportunistiske og ønsker å tilrettelegge for utbyggingsinteresser, i tillegg til at de vektlegger ønsker fra kommunen og det kommunale selvstyret, mer enn målene om redusert byspredning i noen tilfeller.

Som nevnt ovenfor vurderer Fylkesrådmannen i Rogaland presiseringen av § 73 å åpne for en bredere tolkning av bestemmelsen. Dette kommer også frem i intervju med fagansvarlig for plan i Haugesund kommune, som uttaler at presiseringen går ut over det som tillates gjennom planbestemmelsen i Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Av den grunn vil ikke presiseringen av § 73 bidra til å hindre byspredning av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet, men heller åpne for en løsere styring. Dette bidrar til at tiltak som Coop, med et vareutvalg som både inkluderer små varer som har, og ikke har, tilknytning til de plasskrevende varegruppen, i større grad kan vurderes å være innenfor kommuneplanens bestemmelse. Resultatet av dokumentanalysen viser at tiltak som krever samtykkebehandling av fylket, ikke blir godkjent. Dette blir også, som vist ovenfor, nevnt av fagansvarlig for plan i Haugesund kommune. Da presiseringen åpner for tiltak som er utenfor det som tillates av regional planbestemmelse, er det heller ikke rart at fylket protesterer når Haugesund kommune ønsker å tillate etableringer på grunnlag av presiseringen av § 73.

Som nevnt i kapittel 5.2.3.1 *Presisering av § 73 i formannskapet*, ble det også foreslått et tredje avsnitt av Høyre, som ikke ble vedtatt av formannskapet i Haugesund kommune. Dersom dette avsnittet hadde blitt vedtatt som en presisering av § 73 ville bestemmelsen i stor grad mistet sin tyngde og gjennomslagskraft til å endre tidligere praksis i kommunen. Gjennom formuleringen i første setning (*For å hindre forslumming og forfall av kommunenes næringsområder vil kommunen forholde seg positivt til endringer og fornyelser av*

*eksisterende bygg og arealer allerede godkjent for detaljhandel eller andre publikumsrettede virksomheter*) utelukker man en fremtidig reduksjon av arealene allerede avsatt til detaljhandel eller andre publikumsrettede virksomheter. I tillegg har det i praksis vist seg vanskelig å avgrense hva man med rimelighet kan definere som en endring og fornyelse av et eksisterende bygg (eksempelvis saken om utvidelse av Oasen).

Formuleringen i siste setning i avsnittet, hvor kommunen bes holde seg positive til nyetableringer og relokalisering der det ikke finnes adekvate (tilsvarende) lokaler i sentrum, kan i praksis medføre at en hvilken som helst virksomhet kan påberope seg et arealbehov vesentlig overdimensjonert i forhold til faktisk behov, og dermed argumentere for en plassering utenfor sentrum. I sum vil derfor en slik formulering som foreslått i dette avsnittet ikke bidra positivt til å nå kommunens mål om redusere mengde detaljhandel og kontor i områdene avsatt til næring.

## **7.12 Bransjeglidning og næringskategorisering**

Kategorisering av næring og bransjeglidning har vist seg å være komplisert i forhold til behandling av saker hvor § 73 i Haugesund kommuneplan og regional planbestemmelse spiller inn. Problematikken rundt bransjeglidning og næringskategorisering har spesielt vist seg å være vanskelig å håndtere i forhold til bruksendring, men også i saker som omhandler nybygg.

Bransjeglidning har spesielt vist seg å være problematisk da flere bedrifter får et større og større sortiment, hvor de selger både store varer og mindre varer. Hvor man setter grensen for mengde "små varer" i en etablering, går frem av retningslinjene til planbestemmelsen i den regionale areal- og transportplanen, og § 73 i Haugesund kommuneplan. Dette er likevel bare "ikke plasskrevende varer" som naturlig tilhører de store varegruppene, og hva dette vil si i praksis er fremdeles noe uklart.

Begge bestemmelsene unntar (i tillegg til lager og industri) plasskrevende varegrupper som biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og andre større byggevarer. Det vil si at disse varegruppene er tillatt utenfor områder avsatt til sentrumsformål i kommuneplan, i motsetning til typisk detaljhandel og kontor. Likevel er det flere varegrupper man kan vurdere som større eller plasskrevende, men ikke er inkludert i unntak fra bestemmelsene. Som nevnt i teorien (Tennøy et. al. 2010, s. 6), blir konflikten rundt dette spesielt synlig rundt varegrupper som

møbler og hvitevarer, hvor disse etter den regionale areal- og transportplanen ikke blir kategorisert som plasskrevende varer, og derfor skal plasseres innenfor områder avsatt til sentrumsformål. Gjennom dokumentanalysen og i intervjuene kommer det frem uenighet om hva man burde kategorisere som plasskrevende varer, og dermed varer som er unntatt regional planbestemmelse og § 73 i Haugesund kommuneplan. I sakene om nybygg til Coop og Elektronikkimportøren på Raglamyr har dette vist seg å være problematisk å håndtere. I disse sakene uttaler Haugesund kommune at dette er tiltak hvor varegruppene tilknyttet omsøkt tiltak inngår i det man ønsker å tillate i næringsområdene på Raglamyr, mens fylket vurderer tiltakene å inneholde varegrupper som ikke er tillatt i slike områder gjennom regional planbestemmelse. I intervju med avdelingssjef for regionalplan i Rogaland kommenterer hun at hun ”opplever at politisk nivå synes det er krevende å si at disse større varegruppene må inn i sentrumsområdene.”.

I intervju med noen av næringsaktørene blir det stilt spørsmål ved selve kapasiteten til Haugesund sentrum i forhold til å romme visse typer handel og kontorkompleks. I intervju med senterleder for Amanda og eiendomsutvikler på Raglamyr blir det poengtert utfordringer knyttet til å plassere all detaljhandel og kontor i Haugesund sentrum. Dette blir begrunnet i at Haugesund sentrum ikke er dimensjonert eller egnet for visse typer handel- og kontoretableringer som § 73 vil lokalisere i sentrum. Det blir spesielt påpekt av eiendomsutvikler på Raglamyr at kontorer i sentrum ikke nødvendigvis vil bidra til et styrket sentrum da byggene vil stå tomme etter arbeidstid og i helger, og således ikke tilføre noe til sentrum, annet enn at de tar plass.

Fagansvarlig for plan i Haugesund kommune uttrykker også at hun synes det er utfordrende å håndtere § 73 i forhold til bruksendring og bransjegliding: ”Særlig på det med eksisterende bygningsmasse så er det jo en utfordring fordi at det skal veldig mye til før det blir et krav om å søke bruksendring... Men når ikke det kravet slår inn, så skjer det jo ingenting. Og dermed kan en bytte... ikke likt for likt, men likt for litt ulikt også.”. Av denne grunn, spesielt knyttet til saken om bruksendring på Raglamyr, uttrykker byplanlegger i Haugesund kommune at ”når det kommer til gjennomføringen og oppfølgingen av § 73 så har det jo vist seg å være ikke et så effektivt verktøy som først tenkt.”. I saken om bruksendring har tolkning av hva man kan regne som en vesentlig endring av tidligere drift, og dermed en søknadspliktig bruksendring etter plan- og bygningsloven § 20-1, bokstav d) vist seg å være utslagsgivende. I dette tilfellet ble endringen vurdert å ikke være søknadspliktig, og dermed kunne ikke

Haugesund kommune vurderer den opp mot § 73 i kommuneplanen. At kommunen selv beskriver dette som uheldig, og et tiltak som etter bestemmelsens hensikt var ment å ikke tillates, kan vurderes som en svakhet ved § 73.

Disse utfordringene blir også tatt opp i intervju med utredningsleder i planavdelingen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Han stiller blant annet spørsmål til hvor detaljert man kan styre næringen på kommuneplannivå og muligheten for å kategorisere ulike næringsstyper etter Statistisk sentralbyrås inndeling (vist til i tidligere kapittel). Han kommenterer i likhet med fagansvarlig for plan og planlegger i Haugesund kommune at det er en svakhet i regelverket, hvor kommunen ikke har mulighet til å hindre en bruksendring, selv hvor resultatet strider mot kommunens mål. Utredningsleder fra Kommunal og moderniseringsdepartementet uttaler at ”du kan godt si det at den detaljerte styringen behøver ikke ligge på regionalt nivå, og skal i alle fall ikke ligge på nasjonalt nivå, men at kommunene ikke har den styringsmuligheten, det er jo veldig uheldig.”.

Angående § 73 i Haugesund kommuneplan uttaler utredningsleder videre i intervjuet at ”her har de både en bransjemessig styringsutfordring, og de har en arealstyringsmessig utfordring”. Han trekker i tillegg frem utfordringer ved å kontrollere om bestemmelsen er fulgt opp eller ikke i ettertid, hvor det rent praktisk ikke er lett å kontrollere om bedriften selger detaljvarer på 500 m<sup>2</sup> av totalarealet, eller om de har overskredet grensen, litt etter litt, ”så styringsmulighetene er vanskelige”. I tilknytning til den regionale areal- og transportplanen kommenterer avdelingssjef for regionalplan i Rogaland i intervju at ”det er det som er utfordringen her, hadde vi visst at aktørene som solgte de store varene bare solgte store varegrupper, så hadde ikke konkurransen mot sentrum vært så stor.”. Således viser det seg å være problematisk å følge opp etableringen av virksomheter, og kontrollere at de holder seg innenfor bestemmelsenes og retningslinjenes krav.

I tillegg kan man stille spørsmål til fylkesutvalgets vurdering i saken om nybygg for Coop på Raglamyr, hvor § 73 i Haugesund kommuneplan ble vurdert som tilstrekkelig for å sikre ombruk av forretningens eksisterende bygg i samsvar med den regionale areal- og transportplanen. Haugesund kommune uttaler at § 73 i kommuneplanen vil hindre en uønsket etablering i bedriftens eksisterende bygg, men med bakgrunn i hendelsene knyttet til endring fra møbelforretning og byggevarehandel til bedrifter med utelukkende detaljhandel, kan det stilles spørsmål om § 73 i Haugesund kommuneplan er tilstrekkelig her. En vesentlig del av

salgsarealet til Coop Bygg blir i dag brukt til salg av varer som kan kategoriseres som ”ikke plasskrevende varer”, eksempelvis maling, verktøy, interiør, og annen detaljhandel. Det er derfor ikke urimelig å tenke at en ny forretning, hvor hoved-vareutvalget inngår i ”ikke plasskrevende varer”, kan etableres i dette lokalet. Da spesielt med tanke på hvordan tidligere bruksendringer på Raglamyr, etter kommunens vurdering, ikke kunne kreves søknadspliktig. Vedtaket som godkjenner nybygget for Coop Obs Bygg på Raglamyr kan dermed føre til en total økning av detaljhandel på Raglamyr, ikke bare gjennom det nye bygget.

I sakene behandlet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Oasen i Karmøy og Coop i Haugesund, blir en vurdering av hvor vesentlig utvidelsen er (Oasen), og at hoveddelen av vareutvalget vil være innenfor tillatt varegruppe (Coop), avgjørende for utfallet i saken. Dette er hensyn som i stor grad går ut på tolkning av bestemmelsene, hvor man kan argumentere for at departementet, og kommunene, tøyser grensene i forhold til hva bestemmelsene i utgangspunktet er ment å hindre.

## 8 Avslutning

I oppgavens avsluttende del blir analysens viktigste funn presentert, hvor problemstillingen, med oppgavens tre konkrete forskningsspørsmål, vil bli besvart. Til slutt, som en avsluttende kommentar, blir veien videre og hva som eventuelt må gjøres bedre for å lykkes med målet om redusert næringsbasert byspredning, beskrevet på bakgrunn av oppgavens funn.

### **Problemstillingen**

*Hvordan har bestemmelsen knyttet til underformålet næringsbebyggelse (§ 73) i Haugesunds kommuneplan og Regional planbestemmelse for lokalisering av handel i areal- og transportplan på Haugalandet fungert som verktøy for å redusere eller hindre byspredning i form av handel og arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet?*

### **Hvem er de viktigste med- og motspillerne av bestemmelsene?**

Det kommer frem i både dokumentanalysen og intervjuene at aktører med økonomiske interesser i områder hvor utbygging blir begrenset gjennom bestemmelsene, er de mest kritiske til bestemmelsene. I intervjuer ble det også trukket frem at nabokommuner, samt aktører i næringslivet i disse kommunene er positive til § 73 i Haugesund kommuneplan, da den kan ha ført til en økt investeringslyst utenfor grensene til Haugesund kommune.

Videre fremstår Haugesund kommune hovedsakelig positive til den regionale areal- og transportplanen, og det påpekes i intervju at § 73 og regional planbestemmelse fungerer som to gjensidig forsterkende verktøy. Likevel oppleves kommunens holdning mot den regionale planbestemmelsen noe tosidig, både gjennom dokumentanalysen og intervju. I sakene om nybygg for Coop og Elektronikkimportøren på Raglamyr uttrykker kommunen et ønske om at presiseringen av § 73 skal være førende for vurdering av tiltaket. Som nevnt inngår presiseringen en utvidelse av det som er tillatt i regional planbestemmelse. I intervju med ordfører i Haugesund blir det også påpekt at fylket etter hans vurdering ikke burde detaljstyre på områder hvor kommunen vet best.

Både i intervju med aktører i Haugesund kommune, politisk og administrativt, og i dokumentanalysen fremstår Karmøy kommune som negative til den regionale areal- og transportplanen og planbestemmelsen. Innvendinger til den regionale areal- og



transportplanen da den ble vedtatt, samt uttalelser i saksdokument til etableringer som strider mot den regionale planbestemmelsen viser kommunens ønske om å selv styre utviklingen i kommunen.

### **Hvordan er omsøkte tiltak og planer som behandles av bestemmelsene vurdert av de ulike aktørene?**

De ulike aktørenes syn på bestemmelsene kommer frem i dokumentanalysen, spesielt saksdokumentene, hvor de ulike aktørene har uttalt seg vedrørende tiltaket. Aktørenes bruk og forståelse av bestemmelsene i disse sakene kan gi en pekepinn på hvordan de vurderer og oppfatter bestemmelsene. Utfallet i sakene behandlet av disse bestemmelsene vil også si noe om hvordan de fungerer for å hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet.

I dokumentanalysen kommer det frem at problematikken rundt næringsetablering er et konfliktfylt tema. Dette vises spesielt ved at fire av de seks sakene jeg fant i undersøkelsen er klaget inn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for endelig avgjørelse. En av de seks sakene har heller ikke vært til politisk behandling, så den faller utenfor uansett. Funn i dokumentanalysen og intervjuene viser at Rogaland fylkeskommune har fungert som et viktig overordna kontrollorgan, og at de bruker sin innsigelses- og klagerett i alle politisk behandlede saker undersøkt i oppgaven hvor tiltakene strider mot regional planbestemmelse.

En feilkilde i dokumentanalysen kan som nevnt være eventuelle saker som ikke ble funnet på de berørte kommuners og fylkers nettsider, og at funnene således ikke gir et fullstendig bilde av hvordan bestemmelsene har fungert når saker har vært til politisk behandling. For eksempel var det lettere å navigere seg på nettsidene til Rogaland fylkeskommune, og søke i politisk behandlede saker, enn det var på flere av de andre kommunenes nettsider. På Haugesund kommunes nettside fant jeg svært få saker behandlet de senere årene, som kan tyde på en begrenset oppdatering. De fleste sakene ble derfor funnet på fylket sine innsynssider, hvor sakene gjaldt innsigelse eller samtykkebehandling av kommunale planer.

Selv om funnene i dokumentanalysen viser noe lokal motvilje mot overordna styring, har det regionale nivået vist seg å være en viktig instans i å tale miljøet og naturen sin sak, da dette nevnes som et viktig hensyn i flere av sakene som er behandlet av fylket. Fylkesutvalgets

vedtak, og i ett tilfelle Fylkesmannens klage på fylkesutvalgets vedtak, dreier seg hovedsakelig om det omsøkte tiltakets konsekvens for økt personbiltrafikk og svekking av sentrum. Likevel har to av fire samtykkesaker som er behandlet i fylket endt med at departementet gir medhold til kommunale ønsker og tiltak.

Ordfører i Haugesund kommune uttaler i intervju at det er viktig å ivareta næringslivets interesser og at kommunen ønsker å få til tiltak innenfor rammene av § 73, selv om disse er helt på kanten av den rammen. Intervju med aktørene i næringslivet poengterer også hvordan kommunen er avhengig av investeringslyst i sin egen kommune, og at kommunen gjennom en for streng styring risikerer å miste eventuelle investeringer til nabokommunene.

Dispensasjoner fra § 73 i Haugesund kommune, som vist i dokumentanalysen med Coop og Elektronikkimportøren, kan tyde på nettopp dette, at kommunen i stor grad er avhengig av næringslivet og derfor forsøker å tilrettelegge for etableringer i størst mulig grad.

### **Hvordan opplever de ulike aktørene at bestemmelsene har fungert som verktøy for å redusere eller hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet?**

I analysen kommer det frem motstridende interesser som er avgjørende for hvordan de ulike aktørene opplever at bestemmelsene har fungert. Aktørene i Haugesund kommune, politisk og administrativt, legger vekt på hvordan bestemmelsene har fungert i forhold til å styrke Haugesund sentrum, mens aktørene i næringslivet legger vekt på hvorvidt bestemmelsene har ført til en vekst i regionen, mer eller mindre uavhengig av lokalitet.

I intervjuene, og i dokumentanalysen, blir det lokale selvstyret satt opp mot overordna styringsverktøy og planlegging som to motstridende målsetninger. I intervju med ordføreren i Haugesund kommune kommer det frem at han er kritisk til detaljstyring fra regionalt hold, selv om kommunen, både politisk og administrativt, generelt fremstår lojale og positive til den regionale areal- og transportplanen. I flere av sakene gjennomgått i dokumentanalysen blir det spesielt uttrykt et ønske fra kommunen om at presiseringen av § 73 i Haugesund kommuneplan burde være førende for næringsetablering i kommunen, fremfor den regionale planbestemmelsen. Dette gjenspeiler et ønske fra Haugesund kommune om å styre selv på kommunalt nivå.

Byplanlegger i Haugesund kommune knytter allmenningens tragedie opp mot kommunenes ønske om å se bort fra den regionale areal- og transportplanen, og styre utviklingen selv. Teorien om allmenningens tragedie og fangens dilemma kan brukes for å argumentere for hvordan overordnet planlegging kan bidra til å gjøre valg som i større grad vil spare miljøet, og i sum gi bedre resultat for alle kommunene i regionen. Man kan da, ut fra et miljøperspektiv, argumentere for hvorfor det er viktig at regionale planer og -planbestemmelser blir fulgt opp. Likevel trekkes det frem av planlegger og fagansvarlig for plan i Haugesund kommune at § 73 og den regionale areal- og transportplanen har fungert positivt på å gjøre politikerne mer beviste i forhold til lokalisering og ”rett virksomhet på rett sted”.

I intervjuene ser man at argumentene fra det lokale næringslivet bygger på et underliggende prinsipp om at det lokale selvstyret skal stå sterkt. Mye av kritikken av § 73 i Haugesund kommuneplan går ut på at større handels- og kontorkonsept ikke er egnet eller fysisk får plass i dagens Haugesund sentrum. Bestemmelsen i Haugesund kommuneplan, § 73, blir spesielt kritisert for næringslekkasjen den eventuelt har bidratt og vil bidra til, hvor tomter i nabokommunene blir mer attraktive for utbyggere og investorer enn tomter i Haugesund kommune. Det blir også poengtert hvordan bestemmelsen vil svekke den totale etableringen av næring i Haugesund kommune, og det kommer frem en viss skepsis til plandokument og juridisk bindende bestemmelser med et ønske om å styre vekst. I intervjuene blir det heller lagt vekt på regionens konkurransedyktighet ovenfor Bergen og Stavanger, og hvorfor vekst bør tilrettelegges for, fremfor å styres og begrenses gjennom bestemmelser og planer.

## 8.1 Konklusjon

Denne masteroppgaven er et forsøk på å evaluere bestemmelsen knyttet til underformålet næringsbebyggelse (§73) i Haugesunds kommuneplan og Regional planbestemmelse i Regional plan for areal og transport på Haugalandet som verktøy for å redusere eller hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet. Oppgaven sikter på å belyse hvilke aspekt som evt. har fungert og ikke fungert ved disse bestemmelsene. Funnene i intervju og dokumentanalysen, som diskutert i kapittel 7, peker mot aspekter som både har fungert ved bestemmelsene, og aspekter som har fungert mindre godt ved bestemmelsene.

Bestemmelsene, spesielt § 73, har bidratt til økt politisk bevissthet rundt lokalisering av virksomheter og konsekvensene av dette. Dette blir poengtert i intervju med byplanlegger og avdelingsleder for plan i Haugesund kommune. Om dette vil bidra til en reduksjon av byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet er noe mer usikkert da funn i dokumentanalysen, med saker som Coop og Elektronikkimportøren i Haugesund kommune, viser noe motvilje mot en slik begrensning.

I dokumentanalysen viser det seg at fylket opprettholder den regionale planbestemmelsen og interesser knyttet til klima og miljø, i større grad enn myndighetene på kommunalt og nasjonalt nivå. På bakgrunn av at det i dokumentanalysen er undersøkt relativt få saker og planer, seks i alt, kan man ikke vektlegge disse funnene for tungt. Likevel er det gjennomgående i sakene at fylket bunner sine argument i de omsøkte tiltakenes konsekvenser i form av personbiltrafikkøkning, klimagassutslipp og svekking av sentrums konkurransekraft.

Som nevnt ovenfor er det også aspekter ved bestemmelsene som har fungert mindre godt. Dette gjelder spesielt bruksendringer som ikke kan kreves søknadspliktige, og dermed ikke behandles av hverken § 73 eller regional planbestemmelse, og prosessen ved å vedta den regionale areal- og transportplanen etter politisk skifte i kommunene og fylket. I tillegg har det vist seg at næringslivet tilpasser seg de rammene som settes, og i visse tilfeller tøyser grensene. Dette gjelder spesielt saken om nybygg for Coop på Raglamyr hvor vareutvalget i tiltaket inkluderer detaljhandel og varer som ikke kan defineres som naturlig tilhørende de plasskrevende varene. I tillegg overskrider mengden ”ikke plasskrevende varer, som naturlig tilhører de plasskrevende varegruppene” grensene satt i både § 73 og regional planbestemmelse. Tiltaket ble likevel godkjent av departementet fordi sortimentet inneholdt hovedsakelig varegrupper som er tiltenkt innenfor området; trelast og andre store byggevarer. Departementet ser da bort fra rammene som settes i både § 73 i Haugesund kommuneplan og regional planbestemmelse for maksimalt antall kvadratmeter salgsareal til små varer som tilhører de plasskrevende varegruppene. De ser også bort fra de små varene som ikke tilhører de plasskrevende varene, som i bestemmelsene ikke tillates i det hele tatt.

Som nevnt over, har fylket stort sett opprettholdt den regionale planbestemmelsen i samtykkesakene undersøkt i dokumentanalysen, enten gjennom vedtak i fylkesutvalget eller klage fra Fylkesmannen. Det er likevel slik at disse fire avgjørelsene er klagd inn til

departementet, hvor to av de planlagte tiltakene allerede er godkjent med medhold i kommunens og tiltakshavers ønsker. Om departementets vektlegger de kommunale ønskene om utbygging i de to andre sakene også, og fylkets avslag blir satt til side, kan man argumentere for at dette går ut over den regionale planbestemmelsens evne til å hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet.

Funnene i oppgaven viser at det fremdeles gis tillatelse til etablering av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet i suburbane områder, og at bestemmelsene således ikke har fungert optimalt ut fra et miljøperspektiv.

## 8.2 Avsluttende kommentarer og forbedringspotensialer

Gjennom intervju og dokumentanalysen kom det frem ulike utfordringer knyttet til realisering av målet om å hindre byspredning i form av arbeidsplassintensiv og publikumsrettet virksomhet. Resultatet av intervjuene og dokumentanalysen tyder på at det er behov for et mer nyansert lovverk for å kunne takle konfliktene rundt hva man kan styre på kommuneplannivå når det kommer til næringskategorisering. Dette gjelder spesielt i sakene om bruksendring og nybygg for Coop, hvor man på bakgrunn av tolkning av virksomhetens kategorisering av varer har valgt å gjennomføre tiltaket, på tross av anbefalinger fra fylket. Det fremheves også både i intervju med avdelingsleder for planavdelingen i Rogaland og utredningsleder i planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, samt av fylket i saken angående nybygg for Coop, at man av erfaring ser at bransjeglidning vanskelig kan kontrolleres gjennom praktisk oppfølging av regelverket. Det kan derfor diskuteres om det er behov for et lovverk som i større grad tar høyde for en slik bransjeglidning, hvor man lettere kan kategorisere mellom ulike næringstyper.

§ 73 i Haugesund kommuneplan har vist seg å ikke fungere optimalt når det kommer til bruksendring fra tidligere drift. Dette blir påpekt i intervju med både byplanlegger og avdelingsleder for plan i Haugesund som uheldig, hvor bestemmelsen mest sannsynlig ville hindret slike etableringer, om tiltaket derimot ble vurdert som søknadspliktig. Det ble påpekt av fylket at kommunene burde leie inn en uavhengig advokat for vurdering, dette ble likevel ikke gjort. Dette kan bunne i et ressurspørsmål i kommunen, eller deres egen vurdering av at bruksendringen ikke kan kreves søknadspliktig, og således at en objektiv vurdering ikke vil gi

et annet svar. Dette er likevel uheldig, og burde korrigeres for i videre arbeid med § 73 i Haugesund kommuneplan.

Proessen med å vedta den regionale areal- og transportplanen ble trukket frem som konfliktfylt, mye grunnet vedtagelsen etter et politisk skifte i kommunene og fylket. Således var det flere parter som ikke kjente seg igjen i de grepene som var gjort i planen, og heller ikke forsto bakgrunnen for dette. Det er mulig at en vedtagelse før valget, hvor de samme politikerne som har vært med på utarbeidelse og prosessen, vil føre til et mindre konfliktnivå. Det vil likevel nesten alltid være interessekonflikter i planer, hvor man vanskelig kan tilfredsstillе alle.

## Kilder

Engebretsen, Ø., Hanssen, J. U. og Strand, A. (2010). *Handelslokalisering og transport, Kunnskap om handlereiser*. Transportøkonomisk institutt: Oslo. Rapport 1080/2010

Formannskapet. (14.12.2016). *PS 16/149 Kommuneplanens arealdel - § 73 Innkomne brev og videre saksgang*, i møteprotokoll. Haugesund kommune. Saksfremlegg URL: <http://82.134.72.197/eInnsynHK511/Dmb/ShowDmbDocument?mId=1847&documentTypeId=MP> (Lest: 31.10.18), Side 6.

Hanssen, G. S., Hofstad, H. og Higdem, U. (2018). Regional plan: Innledning. I Hanssen, G. S. Og Aarsæther, N. (Red.) *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget: Oslo.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons, i: *New Series*, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248. American Association for the Advancement of Science. URL: [http://pages.mtu.edu/~asmayer/rural\\_sustain/governance/Hardin%201968.pdf](http://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf)

Hartoft-Nielsen, P. (2001). *Arbejdspladsløkalisering og transportadfærd*. Hørsholm: Forskningscenteret for skov og landskab.

Haugesund kommune. (2015a). *Kommuneplanens arealdel 2014-2030 – Bestemmelser og retningslinjer*

Haugesund kommune. (2015b). *Kommuneplanens samfunnsdel, 2014-2030*.

Hegsvold, K. (2014). Bidrar handel til å skape bærekraftige byer? i *Plan*. Utgave 2, 2014

Holsen, T. (1993). *Kjøpesentra og kommunal planlegging*. Doktorgradsavhandling. Norges Landbrukshøgskole: Ås

Håkull, K. G. T. (2017). Frilyndt stadutvikling. + *KOTE* #9, s. 58

Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? innføring i samfunnsvitenskapelig metode 2*. Utgave. Høyskoleforlaget: Kristiansand <https://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4002/v12/Metode.kval.intervjuer.pdf>

Karmøy kommune (2018). *SAKSPROTOKOLL - PLAN 5079 - DETALJREGULERING FOR SPANNADALEN - DEL AV 148/947 MFL*. Vedtak og saksframlegg fra 05.02.2018

Kickstat, C. (03.02.2018) Nybygget snart tett, i *Haugesund Avis*. URL: <https://www.h-avis.no/nyheter/handel/bygg-og-anlegg/nybygget-snart-tett/s/5-62-557846>

Klosterman, R. E. (1985). Arguments for and against planning. *Town Planning Review*, 56(1), 5–20.

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2009a). *§ 11-7. Arealformål i kommuneplanens arealdel*. URL:



[https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentarer-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-7-arealformal-i-kommuneplanens-areal/id556792/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentarer-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-7-arealformal-i-kommuneplanens-areal/id556792/) (Lest: 01.10.18)

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2009b). *Veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister*. Veileder.

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2016a). – *En historisk dag for lokaldemokratiet*. Pressemelding. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/--en-historisk-dag-for-lokaldemokratiet/id2481366/> (Lest: 16.11.18)

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2016b). *Klage på fylkesmannens vedtak om ikke å gi samtykke til utvidelse av Oasen Storsenter i Karmøy kommune*. (dato: 27.06.16) Oslo.

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2017). *Regional plan for areal og transport på Haugalandet - Vedtak på grunnlag av innvendinger fra Tysvær, Bokn og Karmøy kommuner*. Oslo, 21.06.2017

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2018a). *Rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regionale-plantema/rikspolitisk-bestemmelse-for-kjopesentre/id499464/> (Lest: 11.08.18)

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2018b) *Klage på vedtak om samtykke til handelsetablering for Coop Obs Bygg i Haugesund kommune*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/klage-pa-vedtak-om-samtykke-til-handelsetablering-for-coop-obs-bygg-i-haugesund-kommune/id2617090/?q=Coop%20Haugesund&fbclid=IwAR0QrsAhHQmbo3vsiz7C3AgmmlRhpCu5Bcf5439eOdc4aC4GA3MyM5m-LI> (Lest: 26.10.18)

KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2018c). *Ja til etablering av Coop Obs Bygg på Raglamyr*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ja-til-etablering-av-coop-obs-bygg-pa-raglamyr/id2617086/> (Lest: 26.10.18)

KMD, (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). (2018d). *Styrker fylkeskommunene ved å flytte oppgaver*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-fylkeskommunene-ved-a-flytte-oppgaver/id2616227/> (Lest: 07.12.18)

Kommunal Rapport (17.08. 2017) *Markant nedgang i innsigelsessaker*. URL: <https://kommunal-rapport.no/plan-og-stedsutvikling-stortingsvalget-2017/2017/08/markant-nedgang-i-innsigelsessaker> (Lest: 02.11.18)

Løvvik, E. (2017a). Øyner endelig nytt, stort byggevarerhus her, i *Haugesund Avis*. URL: <https://www.h-avis.no/haugesund/karmoy/raglamyr/oyner-endelig-nytt-stort-byggevarerhus-her/s/5-62-426543> (Lest: 05.11.18)

Løvvik, E. (2017b). Toys'R'Us får trolig flytte inn i Skeidar-bygget, i *Haugesund Avis*. URL: <https://www.h-avis.no/haugesund/kommuneplan/sentrum/toys-r-us-far-trolig-flytte-inn-i-skeidar-bygget/s/5-62-463309> (Lest: 14.11.18)

Løvvik, E. (2017c). Fylket sier foreløpig nei til nytt COOP-bygg, i *Haugesund Avis*. URL: <https://www.h-avis.no/nyheter/coop/amanda/fylket-sier-forelopig-nei-til-nytt-coop-bygg/s/5-62-482050> (Lest: 05.11.18)

Marthinussen, A. E. (2015) Leserinnlegg: Mangler respekt for Raglamyr. *Haugesunds Avis*. URL: (Lest 22.08.2018) <https://www.h-avis.no/leserinnlegg/debatt/meninger/mangler-respekt-for-raglamyr/o/5-62-109159>

Miljøverndepartementet. (2013). *Handel i og utenfor bysentrum*. Utgave 3. Sanvika: Asplan Viak AS.

Naustdalslid, J. (1992). *Miljøproblema som styringsmessige nivåproblem*: NIBR.

Næss, P. (2017). *Bør fylkeskommunene få mer ansvar på saksområder som påvirker klima og miljø?* Innlegg på temamøte i Kommunal- og moderniseringsdepartementet om klima og miljø, august 2017

Næss, P. (2012). Urban form and travel behavior: Experience from a Nordic context. *Journal of transport and land use*. S. 21–45 doi: 10.5198/jtlu.v5i2.314

Strand, A. & Næss, P. (2016). Local self-determination, process-focus and subordination of environmental concerns. *Journal of Environmental Policy & Planning*. DOI: 10.1080/1523908X.2016.1175927

Regjeringen. (u.å.). *Rettsvirkninger og planen som rettslig dokument*. s. 104. URL:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/2001/0016/ddd/pdfv/149518-t1381kap5.pdf> (Lest: 07.12. 2018)

Rogaland fylkeskommune. (2016a). *KARMØY KOMMUNE - REGULERINGSPLAN - SPANNADALEN-NORHEIM*. Saksutredning

Rogaland fylkeskommune. (2016b). *KARMØY KOMMUNE: DETALJREGULERINGSPLAN FOR DEL AV GNR. 148, BNR. 947 M.FL. SPANNADALEN - PLAN 5079 OG DETALJREGULERINGSPLAN GNR.148, BNR.131 M.FL. PRIVAT VIDEREGÅENDE SKOLE - SPANNADALEN - PLAN 5085*. Saksutredning, andre gang

Rogaland fylkeskommune. (2017a). *HAUGESUND KOMMUNE - GNR.1, BNR.38 - COOP HAUGALAND - LONGHAMMARVEGEN - RAGLAMYR – KJØPESENTERSTOPP*. Saksutredning

Rogaland fylkeskommune. (2017b). *KARMØY KOMMUNE GNR. 148, BNR. 978 DISPENSASJON UTVIDELSE AV AREAL DETALJVAREHANDEL SPANNAVEGEN NORHEIM*. Saksutredning

Rogaland fylkeskommune. (2017c). *KARMØY KOMMUNE GNR. 148, BNR. 978 DISPENSASJON UTVIDELSE AV AREAL DETALJVAREHANDEL SPANNAVEGEN NORHEIM – KLAGE*. Saksutredning

Rogaland fylkeskommune. (2018a). *HAUGESUND KOMMUNE - GNR.1, BNR.38 - COOP HAUGALAND - LONGHAMMARVEGEN - RAGLAMYSR – KJØPESENTERSTOPP*. Saksutredning

Rogaland fylkeskommune. (2018b). *HAUGESUND KOMMUNE - GNR.1, BNR.38 - COOP HAUGALAND - LONGHAMMARVEGEN - RAGLAMYSR – KJØPESENTERSTOPP*. Saksutredning

Rogaland fylkeskommune. (2018c). *HAUGESUND KOMMUNE - SAMTYKKEBEHANDLING - NYBYGG RAGLAMYSRVEGEN 5*. Saksutredning

Rogaland fylkeskommune. (2018d). *HAUGESUND KOMMUNE - SAMTYKKEBEHANDLING - NYBYGG RAGLAMYSRVEGEN 5*. Saksutredning av klage

Rogaland og Hordalands fylkeskommune. (2016). *Regional plan for areal og transport på Haugalandet*.

Severeide, E. (2016). Er det dette Haugesund vil? *Haugesunds avis* URL: (Lest 16.06.18) <https://www.h-avis.no/meninger/debatt/leserinnlegg/er-det-dette-haugesund-vil/o/5-62-280992>

SSB. (2018a). *04859: Areal og befolkning i tettsteder (T) 2000 – 2017*. URL: <https://www.ssb.no/statbank/table/04859/> (Lest: 30.10.18)

SSB. (2018b). *Kart over tettsteder*. URL: <https://kart.ssb.no> (Lest: 27.11.18)

SSB. (2007). *Næringsgruppering 2007 (SN 2007)*. URL: <https://www.ssb.no/klasse/klasse/klasse/6> (Lest: 27.11.18)

Strømmen, K. (2001). *Rett virksomhet på rett sted – om virksomheters transportskapende egenskaper*. Doktorgradsavhandling. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet: Trondheim.

Svensson, T. (1998). *The structural transformation of retail: driving forces and ramifications to urban spatial development and the environment*. Doktorgradsavhandling. University of Linköping: Sverige

Sørum kommune. (2018). *Tilbakeføring av utbyggingsområder til landbruk, natur og friluftslivsformål, Vedlegg 2.5.2.1 til kommuneplan for Sørum 2019 - 2031*. Vedlegg til kommuneplan Sørum, vedtatt 13.06. 2018.

Tennøy, A., Loftsgarden, T., Hanssen, J. U. & Strand, A. (2010). *Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer*. Transportøkonomisk institutt: Oslo. Rapport 1071/2010

Verroen, E J, M A Jong, W Korver og B Jansen (1990): *Mobility profiles of businesses and other bodies*. Rapport INRO-VVG 1990-03. Delft: Institute of Spatial Organisation TNO.

Visit Norway. (2018). *Amanda Storsenter*. URL:  
<https://www.visitnorway.no/listings/amanda-storsenter/14500/> (Lest: 17.09.18)

Østensjø Waage, L. M. (21.06.2017). *Karmøy, Tysvær og Bokn kommune vant frem med klage over Regional plan*. URL hentet fra: <https://eurojurishaugesund.no/karmoy-tysvaer-bokn-kommune-vant-frem-klage-regional-plan/> (Lest: 17.09.18)

### **Nettsider brukt i dokumentanalyse for innsyn i planer, saker og politiske dokument:**

Hordaland fylkeskommune. (2018). *E-innsyn*. URL:  
<https://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/Dmb/AllDmb> (Lest: 10.11.18)

Haugesund kommune. (2018). *Haugesund Kommune eInnsyn*. URL:  
<http://82.134.72.197/eInnsynHK511/dmb/Details/9> (Lest: 10.11.18)

Karmøy kommune. (2014). *Planoversikt*. URL:  
<https://www.karmoy.kommune.no/no/tema/naering/naeringsutvikling/news/planer/planoversikt> (Lest: 10.11.18)

Regjeringen. (2018). *Anbud, konsesjoner og brev*. URL:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokument/andre/id438824/> (Lest: 10.11.18)

Rogaland Fylkeskommune. (2018). *Søk i politiske saker*. URL: <http://152.93.253.15/saker>  
(Lest: 10.11.18)

Sveio kommune. (2018). *Politikk, administrasjon og innsyn*. URL:  
<https://www.sveio.kommune.no/politikk-administrasjon-og-innsyn/> (Lest: 10.11.18)

Tysvær kommune. (2018). *Tysvær kommune eInnsyn*. URL:  
<http://einnsyn.tysver.kommune.no/einnsynTK/dmb/AllDmb> (Lest: 10.11.18)

# Figurliste

Figur 1:

Norgeskart som viser Rogaland og Hordaland fylkeskommune, og Haugesund plassert i forhold til Bergen og Stavanger. Illustrert av oppgavens forfatter.

Figur 2:

Oversikt over bestemmelsenes ordlyd. Illustrert av oppgavens forfatter.

Figur 3:

Kart over Haugalandregionen. Illustrert av oppgavens forfatter.

Figur 4:

Kart over SSBs avgrensning av Haugesund tettsted. Kilde: SSB, 2018b. Illustrert av oppgavens forfatter.

Figur 5:

Oversiktsbilde av næringsområdene i Haugesund og Karmøy kommune. Illustrert av oppgavens forfatter.

Figur 6:

Bilder av Amanda Storsenter og Oasen Storsenter. Fotografert av oppgavens forfatter.

Figur 7:

Figuren viser en skjematisk sortering av næring etter antall arbeidsplasser og besøkende i forhold til arealbehovet. Kilde: Regional plan for areal og transport på Haugalandet 2016, s. 45.

Figur 8:

Figuren viser prinsippet om fangens dilemma ut fra eksempelet om næringsetableringer. Kilde: Næss, 2017.

Figur 9:

Kart over arealformål i Haugesund kommuneplans arealdel 2014-2030. Illustrert av oppgavens forfatter.

Figur 10:

Kart over alle gjennomgåtte planer og tiltak i empirien. Illustrert av oppgavens forfatter.



**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway