

ØF-notat 03/2018

Fritidsbebyggelse

Fra byggesak til stedsutvikling

av

Winfried Ellingsen
Tor Arnesen

ØSTLANDSFORSKNING

ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark og Oppland fylkeskommuner, Høgskolen i Innlandet, Sparebank 1 Østlandet og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-notat 03/2018

Fritidsbebyggelse

Fra byggesak til stedsutvikling

av

Winfried Ellingsen
Tor Arnesen



østlandsforskning
EASTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE

Tittel: Fritidsbebyggelse - fra byggesak til stedsutvikling
Forfatter: Winfried Ellingsen og Tor Arnesen
ØF-notat nr.: 03/2018
ISSN nr.: 0808-4653
Prosjektnummer: 1381
Prosjektnavn:
Oppdragsgiver: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Winfried Ellingsen
Referat: Gjennomgang av forskningslitteratur og lovverk i forhold til fritidsboliger. Innspill til ny veileder for fritidsboligbebyggelse.

Emneord: Fritidsboliger, kommunal samfunnsutvikling, verdiskaping, medvirkning

Dato: Mars 2018

Antall sider: 30

Pris: Kr 100,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefaks 61 25 41 65
epost: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarfremstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.


FORORD

Østlandsforskning har på oppdrag fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) utarbeidet dette notatet som innspill i arbeidet med ny veileder for fritidsbebyggelse. Notatet representerer en gjennomgang av eksisterende forskningslitteratur på feltet og tar hensyn til eksisterende lovverk.

Fritidsbebyggelse i Norge har endret seg i betydelig grad de senere årene og notatet legger derfor vekt på betydningen av fenomenet for samfunnsutvikling og demokratisk medvirkning.

Vi takker Kommunal- og Moderniseringsdepartementet for oppdraget.

Lillehammer, mai 2018


Merethe Lurfald
forskningsleder


Winfried Ellingsen
prosjektleder

INNHOOLD

1	Organisering av notatet	5
2	Innledning	7
3	Den kommunale planutfordringen	13
3.1	Fritidboligbyggene og boligbyggene.....	14
3.2	Effekter på kommunal og lokaløkonomi	15
3.3	Kommunalt plansamarbeid – areal og miljø.....	17
3.4	Vurdering av ulike lovverk	19
3.4.1	Plan- og bygningsloven	19
3.4.2	Jordloven	21
3.4.3	Konsesjonslovgivning, bo- og drivepliktbestemmelser i odelsloven	21
4	Demokrati og medvirkning	23
5	Spørsmål kommunene bør vurdere	25
	Referanser	27

Figurer

Figur 1	Bygging av boliger og fritidsboliger (alle typer; bygg med flere boligenheter registrert som ett bygg) siden 2010 - fjellkommuner.	8
Figur 2	Geografisk fordeling av husholdninger som er eier av fritidsbolig i en fjellkommune. Figuren inkluderer ikke husholdningene som eier fritidsbolig i egen kommune. Grønne søyler viser antall eiere som eier fritidsbolig i en fjellkommune (enkelte søyler ha	9
Figur 3:	Indeksert befolkningsutvikling i fjellkommuner og Norge.....	10
Figur 4	Fordeling på hhv fjellkommuner og ikke fjellkommuner, og kystkommuner og ikke kystkommuner. Y-aksen viser forholdstallet mellom antall fritidsboliger og boligbygg (boligbygg med flere boligenheter teller her som ett bygg) Innhukket i figurene viser medi.....	14

Tabeller

Tabell 1	Deltidsboende er en tredje kategori tilstedeværelse i en kommune.	12
Tabell 2	Fordeling av fritidsboligkommuner på hhv fjellkommuner (for definisjon, se Arnesen et al 2011) og kystkommuner (definert som kommuner med minst 20 km kystlinje). Antall.	15
Tabell 3	Kommuner som har innført eiendomsskatt for bolig og fritidsbolig fordelt på fritidsboligkommuner*, fjellkommuner* og kystkommuner*. Status for 2017.....	15

1 ORGANISERING AV NOTATET

I dette notatet tar vi utgangspunkt i veilederen om planlegging av fritidsbebyggelse (T-1450) og veilederen «Kommuneplanprosesser – samfunnsdelen (Miljøverndepartementet), samt nasjonal og internasjonal forskning omkring fritidsboliger. Notatet er delt i 3 deler:

1. Innledningen omhandler endring i bruken av fritidsboliger de senere årene fra den tradisjonelle fritidsboligkulturen til moderne bruk. Avsnittet belyser også forskjeller mellom kommuner med fritidsboliger, ettersom de på forskjellige måter og med forskjellig omfang er involvert i fritidsboligutviklingen. De neste 2 kapitler bygger på denne utviklingen i fritidsboligsegmentet.
2. Kapittel 3 ser nærmere på hvordan fritidsboliger påvirker kommunenes samfunnsutvikling i relasjon til næringsliv, kommuneøkonomi og infrastrukturutvikling. Hvordan kan / bør kommuner jobbe med å forstå konsekvenser og muligheter ved denne samfunnsutviklingen for egen del, og hvilke planinstrumenter og planstrategier kan / bør kommuner vurdere for å dra nytte av muligheter og avbøte uheldige virkninger av en slik utvikling?
3. Fritidsboligeiernes investeringer innebærer at det er flere deltidsinnbyggere i mange kommuner enn fastboende. Spørsmålet er hvordan fritidsboligkommunen bør oppfatte og komme i interaksjon med denne delen av sin befolkning. Moderne former for bosetting fanges ikke opp av tradisjonelle bosettingsanalyser, der utgangspunktet er folkeregisteradresse. Til dels er det også et spørsmål om medvirkning og inkludering av fritidsboligeiere.

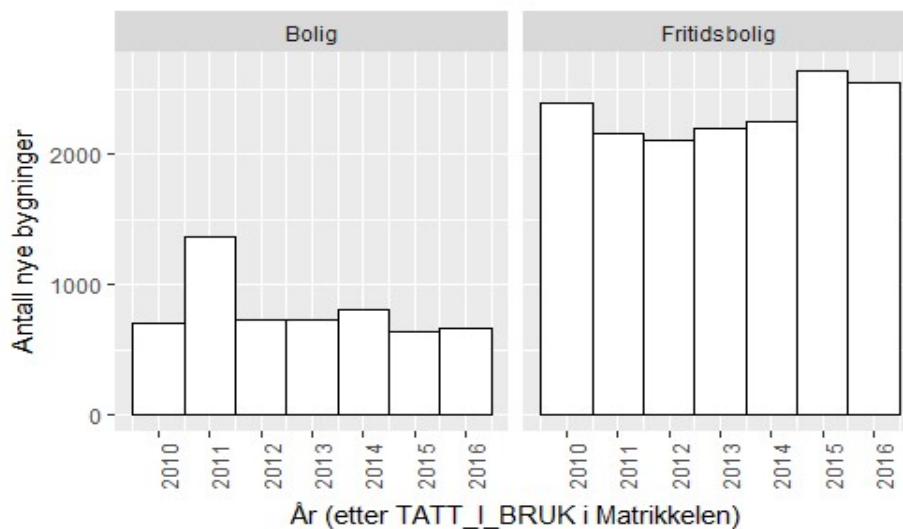
2 INNLEDNING

Kommunene har ansvar for å oppfylle nasjonale mål om lokalisering av fritidsbebyggelse med vekt på landskaps- og miljøverdier, ressursbruk og estetikk. Samtidig kan både regionale og nasjonale myndigheter bidra for å sikre viktige natur- og kulturmiljøer. Bærekraft i utviklingen er et viktig langsiktig mål. Fritidsboligutbygging i Norge fortsetter med uforminsket kraft og byggingen av fritidsboliger er på landsbasis betydelig også i forhold til boligbyggingen for øvrig. Ved nåværende tidspunkt er det ca. 458 000 fritidsboliger i Norge og nesten halvparten (48 prosent) av fritidsbyggene står innenfor tettbygde fritidsbyggområder (SSB 2017). Ved inngangen til 1970-tallet var det ca. 200 000 fritidsboliger. Årlig vekst i antall fritidsboliger har, med mindre variasjoner, vært bortimot uavbrutt i etterkrigstiden, med et sted mellom 4 000 og 6 000 nye fritidsboliger årlig¹. Det er i dag noe i underkant av ¼-del av husholdningene som eier en fritidsbolig (SSB 2017), mens ytterligere «300.000 husstander har et håp om én gang å skaffe seg en fritidsbolig» (Vindfallet, 2010). Nær halvparten av befolkningen oppgir å «ha tilgang til» en fritidsbolig (Farstad et al. 2009; Ellingsen, 2016; Hjorthol, Uteng & Engebretsen 2014). Prognosesenteret peker på at det er god tilgang på tomter, og at det i fjellheimen er «en uendelig tomtereserve, per dags dato nærmere 90 000 i praksis ferdig regulerte og byggeklare tomter» (Øye, 2017). Fritidsboliger er med andre ord viktige slik de faktisk foreligger utbygget, som andel av befolkningen som er involvert, og slik vi fremdeles må forvente at det utvikler seg i årene framover.

I deler av landet, som i de 77 kommuner i de indre deler av Sør-Norge definert som fjellkommuner (se Figur 2 – kilde: Arnesen, Overvåg, Gløersen, Schurman & Riise, 2010), dominerer bygging av fritidsboliger mellom 3 og 4 ganger boligbyggingen - Figur 1. I økende grad preger utviklingen en rekke berørte kommuner, både langs kysten, på fjellet og i skogsbeltet mellom kyst og fjell.

¹ 7-8000 enheter årlig på 70-tallet og omtrent 15,000 enheter årlig på 60-tallet (Jørgensen 2011).

Figur 1 Bygging av boliger og fritidsboliger (alle typer; bygg med flere boligenheter registrert som ett bygg) siden 2010 – i fjellkommuner i Sør-Norge.



Kilde: Matrikkelen per januar 2017

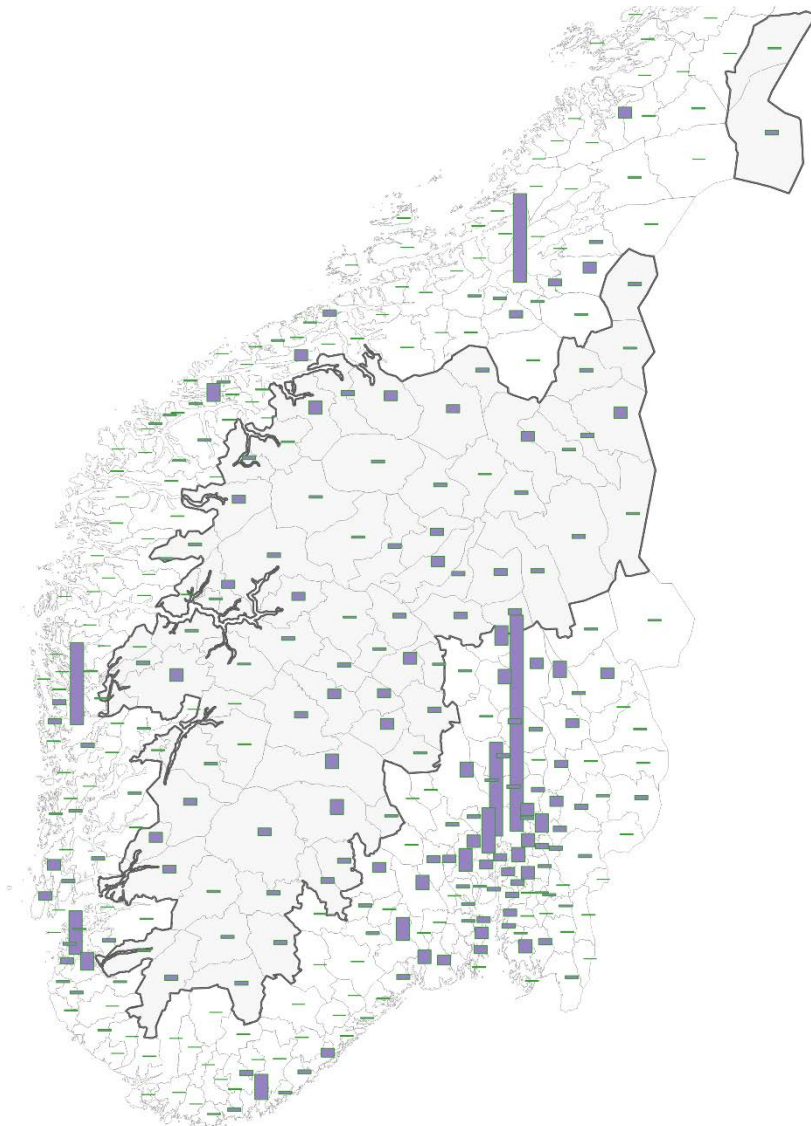
Fritidsboliger eies av husholdninger. Gjennomgående er det slik at husholdningen ellers har sitt dagligliv i en byregion. Dermed, i betydelige deler av storbyenes rekreative omland med mange fritidsboliger, er det nedgang i folketallet registrert som fast bosetting, mens det er en økning i folketallet om en innkalkulerer fritidsbolig-husholdningene definert og kalkulert som årsinnbyggere² (Ellingsen mfl. 2017).

At tallet på heltidsinnbyggere pluss tallet på husholdninger som brukere av fritidsboliger er signifikant større enn registrert befolkning, er ikke en uvanlig situasjon i en rekke distriktskommuner og kommuner i byenes rekreative omland. Byggeaktiviteten i ulike kommuner er et godt tegn på utviklingen, og som nevnt er dette særlig utpreget i fjellkommunene som gruppe – Figur 1 (Arnesen et al., 2010).

I fjellkommunene samlet er det i dag cirka 130 000 fritidsboliger. Cirka 80 prosent av disse eies av husholdninger som bor utenfor fjellkommuneområdet, og da i all hovedsak av husholdninger fra de tyngre byregionene. Dette er illustrert i neste figur (Figur 2).

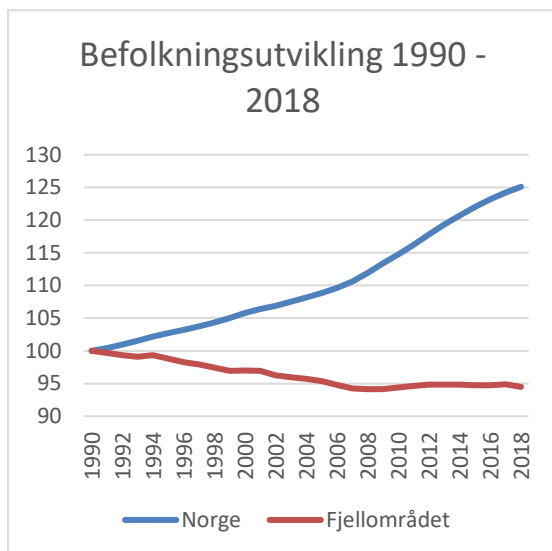
² Årsinnbyggere er definert som fastboende pluss fritidsboliger dividert med 3.

Figur 2: Kommunefordeling av husholdninger som er eier av fritidsbolig i en fjellkommune. Figuren inkluderer ikke husholdningene som eier fritidsbolig i egen kommune. Søylene illustrerer antall husholdninger som eier fritidsbolig i en fjellkommune, og viser samlet hvordan eierskapet til cirka 130 000 fritidsboliger i fjellkommunene er fordelt på kommuner i Sør-Norge.



Kilde: Matrikkelen. Figur: Østlandsforskning 2018

Figur 3: Indeksert befolkningsutvikling i fjellkommuner og Norge.



Kilde: Fjellindeksen; Alnes et al 2018

I fjellkommunene er den registrert befolkning fallende mens den øker i resten av landet – Figur 3. På tross av dette bygges det i dag flere boliger, antakelig enn noen gang – men da i form av fritidsboliger. Vi ser med andre ord i disse fjellsamfunnene en markant og pågående forskyvning av boligmassen i retning fritidsboliger. Stort sett vokser fritidsboligmassen som større og mindre feltmessig utbygging godt utenfor de tradisjonelle bygdesentra, og i tilknytning til friluftslivattraktive områder.

I andre deler av landet, som områder langs kysten som er attraktive for fritidsboliger, så skjer utviklingen i tettere integrasjon mot (men ikke nødvendigvis integrert i) befolkningstunge områder og samfunnsstruktur for øvrig.

Dette gir to forskjellige utviklingssituasjoner, fjell og innland versus kyst, for interaksjon mellom fritidsboligområder og lokalsamfunnet for øvrig, og det derfor viktig at den enkelte kommune gjør en analyse av hva fritidsboligfenomenet betyr for kommunen. For øvrig må det legges til at innenfor hver av disse områdene, for enkelthets skyld omtalt som kystområde og fjellområde, så er det variasjon mellom kommuner i hvor og hvordan fritidsboligfenomenet preger utviklingen. Det gjør det også viktig at den enkelte kommune gjøre en analyse som omtalt over.

Siden slutten av 1980-tallet og i økende omfang, har utvikling av fritidsboliger nærmet seg en teknisk standard som vanlig boligstandard (vann, avløp, strøm, tilgang fra veg, og etter hvert også bo-areal) (Arnesen & Ericsson, 2013) og som også avspeiles i byggetekniske forskrifter som nærmer seg krav til boliger (e.g. Veileder TEK10-krav for fritidsboliger). På midten av 1980-tallet var nybygde boliger neste tre ganger så store som nye fritidsboliger. Deretter har boligarealet vært synkende, noe som skyldes den økende andelen blokkleiligheter. Samtidig har arealet på nye fritidsboliger økt, og det er nå liten forskjell i gjennomsnittsstørrelse på nye boliger og fritidsboliger. Begge ligger på et gjennomsnittareal på i underkant av 100 kvm. En følge av denne utviklingen har også vært at fritidsboliger så å si utelukkende bygges i felt, enten som nye felt eller som foretting av områder som tidligere har vært bygget ut i et mer spredtbygd utbyggingsmønster (Overvåg & Arnesen, 2007). Allerede i løpet av 1990-tallet var nybygging av fritidsboliger dominert av utvikling av høystandard enheter, og den areelle utviklingen har vært totalt dominert av feltmessig utvikling. Attraktive

rekreasjonsområder, både i fjell, langs kysten og i skogsbeltet mellom disse sonene, og som kan nås i løpet av 2 til 3 timer med bil, har opplevd den største veksten i fritidsboliger. Bedre vegstandard fører til utvidelse av det attraktive rekreasjonsområde.

Med omkring halvparten av fritidsboliger i tettbygde områder med utløsning av en høy teknisk standard kan vi vel si at uregulert og /eller spredt etableringen av fritidsboliger i landskapet er passé. Med ulike utgangspunkt er det enighet blant kommuner, grunneiere og utbyggere at fritidsboligområder etableres som tettbygde felt. Utfordringen ligger i hvordan etablerte gamle fritidsbebyggelser kan fortettes og blir fortettet. Med tanke på bevaring av biotoper, korridorer for dyr mm. og generelt en arealeffektiv utbygging, kan det være en positiv utvikling å fortette fremfor å legge beslag på nye områder. I arbeidet med vern av natur ligger det et konfliktpotensial. Sannsynligvis finnes det ingen universell metode for å løse de interessemotsetningene som eksisterer. Likevel synes det å være grunnlag for å si at den tradisjonelle tilnærmingen til vern, preget av hierarki og statlig styring, er erstattet fra nasjonalt hold med økt vekt på lokal styring/lokal forankring av arbeidet med landskap og hensyn til naturmangfold.

Den urbane karakteren av slike fritidshusområder forhindrer ikke nye potensielle kjøpere. Fritidsboligen blir fortsatt sett på som en motsetning til byens stressete liv og er fortsatt hovedgrunnen til at mange nordmenn ønsker seg et andrehjem. «Moderne bosetting» omhandler dermed nettopp denne tosidigheten. En viktig konsekvens av moderne bosetting er at fritidsboligene benyttes hyppigere og for opphold i kortere tidsperioder, typisk avlange weekender, i tillegg til høytider og ferier (Cruickshank, Hidle & Ellingsen 2009; Flognfeldt 2004, 2012; Flognfeldt & Tjørve 2013, Flognfeldt & Ericsson 2018). Fritidsboligbefolkningen er tilstede på en helt annen måte i dag enn hva som var tilfelle i den gamle og tradisjonelle fritidsboligkulturen. Nyere forskning fra Ringsaker kommune tyder på at fritidsboligene blir brukt i gjennomsnitt 69 dager i året (Flognfeldt & Ericsson 2018). Dette har også sammenheng med at eldre fritidsboliger blir oppgradert med innlagt vann, klosett og at nye fritidshus har høy teknisk standard med bredbånd, oppvaskmaskin mm. Fritidsboligen er med dette et samlingspunkt for familiene. Forskningen tyder også på at pensjonister bruker fritidsboligen i enda høyere grad (Ellingsen 2015).

Dette har skjedd parallelt med samfunnsendringer som påvirker hvordan og hvor fritidsboligene anskaffes og brukes. Fritidsboligen er i dag et kredittobjekt på linje med boliger for øvrig, samtidig som husholdningene har gjennom 90-tallet og opp mot våre dager hatt en betydelig økt kjøpekraft. Arbeidslivets organisering, med økende utbredelse av fleksibel arbeidstid og muligheter for telependling, har medført en utbredt reisevane til fritidsboliger som avlange weekender (Hjorthol et al., 2014). Denne tekniske, fysiske, økonomiske og funksjonelle sammenheng som fritidsboliger i dag inngår i, gjør at fritidsboliger i dag må forstås som et annet samfunnsmessig fenomen enn hva som var tilfellet for den tradisjonelle hytta og det tradisjonelle fritidsboliglivet (Arnesen & Ericsson, 2013; Ellingsen & Hidle, 2013), også slik at dette fenomenet potensielt endrer relasjoner

mellom by og det vi kan kalle for det rekreative omland inntil 2 til 3 timer med bil fra byen (Arnesen, Overvåg, Skjeggedal, & Ericsson, 2012; Overvåg, 2009; Overvåg & Ericsson, 2007; Overvåg, 2010b).

I nasjonal sammenheng er både omfang og utviklingen i bruksmønsteret av fenomenet 'fritidsbolig' signifikant, men tilnærmingen vil variere mellom kommuner ettersom kommuner har ulikt antall fritidsboliger fra eksempelvis Tjøme som har nådd et metningspunkt og Aukra med et lite innslag av fritidsboliger. Utfordringen er at fritidsboligene noen steder der boligprisene er høye tas i bruk som helårsboliger uten at kommunen har regulert for det. Dette er spesielt noe som skjer i Akershus kommunene rundt Oslo og kystkommunene nær Stavanger. Kommuner er på forskjellig måte og i forskjellig omfang involvert i fritidsboligutvikling. Noen er tunge reiselivskommuner, for andre er det snakk om å utvikle «mikro-fritidsboligfelt» (typisk tre, fire til ti enheter) innenfor rammen spredt utbygging i LNFR-områder (Arnesen 2017) – for å nevne to ytterpunkter. For disse er det forskjellige planinstrumenter og strategier som bør gjennomtenkes – men for begge er en slik gjennomtenking viktig og det er viktig at dette følges opp med en kompetanseheving på de aktuelle planinstrumentene som tjener kommunen best.

Tabell 1 Deltidsboende er en tredje kategori tilstedeværelse i en kommune.

	<i>Investering i bolig</i>	<i>Tilstedeværelse</i>	<i>Formål</i>
<i>Fastboende husholdninger</i>	<i>Ja</i>	<i>Permanent</i>	<i>Dagligliv</i>
<i>Turisten</i>	<i>Nei</i>	<i>En gang</i>	<i>Fritid</i>
<i>Fritidsbolighusholdningen Deltidsboende</i>	<i>Ja</i>	<i>Regulært / gjentakende</i>	<i>Fritid</i>

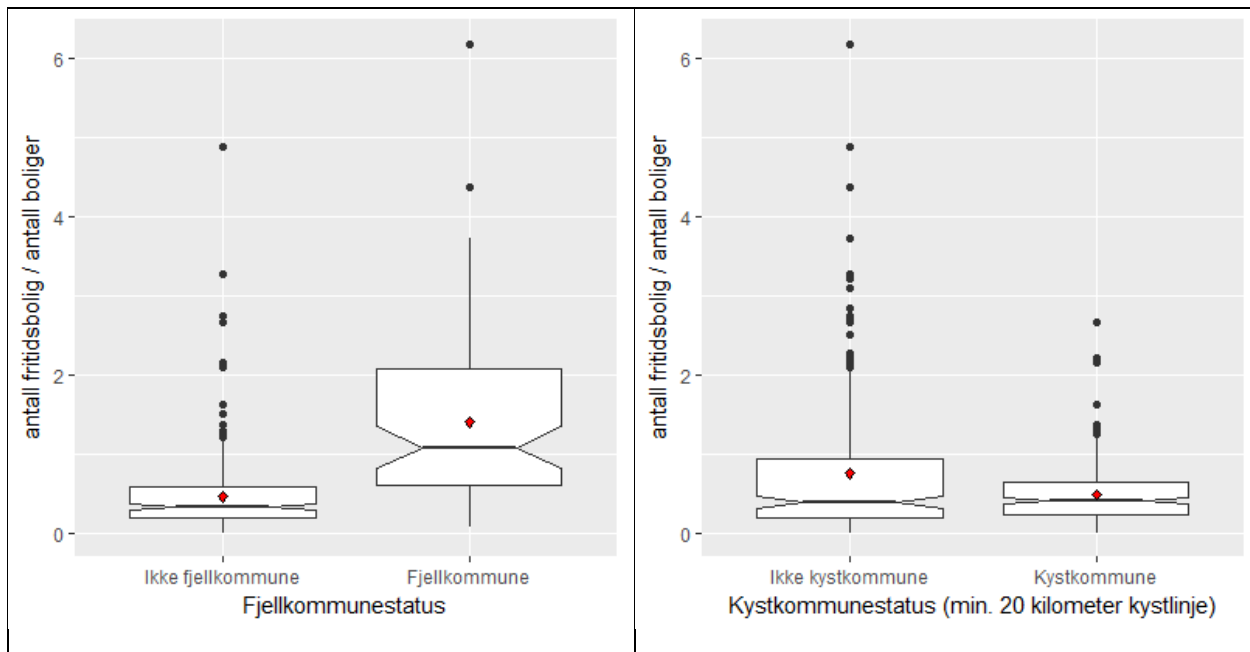
Det forhold at kommuner har innslag av deltidsboende (Tabell 1) gir kommunene i sitt plan- og politikkarbeid et utgangspunkt for å forstå og analysere fenomenet, og for å etablere kontakt, involvere i og ansvarliggjøre for kommunesamfunnets drift og utvikling. Hva dette betyr for den enkelte kommune, hvilken rolle deltidsboende kan, vil og bør spille i kommunale planprosesser, vil variere mellom kommuner etter innslag av fritidsboliger, og innenfor områder som fjell og kyst – ref. diskusjonen foran. Her vil være flere varianter, men for svært mange kommuner vil fritidsboligsegmentet være vesentlig å forstå som en faktor i kommunens drift og utvikling. For kommunene vil kommuneplanens samfunnsdel være en egnet arena for å analysere spørsmålene knyttet til (deltids)innbyggere og å kartlegge plan- og politikkrelevante utviklingsspørsmål; hvordan preger det kommunen i dag, hvordan kan dette utvikle seg både i spørsmål som angår kommunens drift og økonomi, men også kommunesamfunnets utvikling.

3 DEN KOMMUNALE PLANUTFORDRINGEN

Fritidsboligutviklingen har nådd et omfang og karakter som gjør det viktig å stille spørsmålet om hva slags samfunnsendring (lokalt og i forholdet mellom «by og land») det er uttrykk for. I økende grad har fritidsboligutviklingen vært en driver for lokal og regional verdiskaping, samtidig som det gir utfordringer for kommunal tjenesteyting samt miljømessige konsekvenser. Fritidsboliger er i dag et betydelig innslag i mange lokalsamfunn, med betydning for lokaløkonomi og kommuneøkonomi (Borge et al., 2015). Dette kommer også til uttrykk ved at 253 kommuner p.t. har innført eiendomsskatt for hele kommunen, noe som ikke minst omfatter en rekke typiske fritidsboligkommuner. Fritidsboligen, med sin bolignære standard og hyppigere bruk, bør i dag oppfattes som en av boligene en husholdning disponerer og benytter for å organisere og fordele sine hjemfunksjoner mellom (Arnesen et al. 2012; Skjeggedal, Overvåg, Arnesen & Ericsson 2015). Hyppigere bruk og potensial for å forskyve lengre opphold fra bolig til fritidsbolig i gitte faser eller situasjoner i livet (Ellingsen, Hodne & Sørheim 2010, Arnesen & Skjeggedal 2003), gjør at kommunen i større grad bør vurdere utvikling av fritidsboligområder i forhold til øvrige kommunale funksjoner, tjenester og bosettings- og infrastruktur. Kort sagt, bør kommuner som har betydelige innslag av fritidsboliger vurdere fritidsboligområdene i et stedsutviklingsperspektiv (Overvåg & Skjeggedal 2011, 2012).

3.1 Fritidboligbyggene og boligbyggene

Figur 4 Hvor mange fritidsboliger er det per bolig? Figuren viser kommunefordelt spredning i forholdet mellom antall fritidsboliger delt på boliger i hhv fjellkommuner og ikke fjellkommuner, og kystkommuner og ikke kystkommuner. 75 prosent av alle observasjoner er innenfor boksene, innhukket i boksene viser medianverdien, det røde punktet middelverdien. Se også fotnote 3.



Kilde: Matrikkel per november 2017. Avgrensning av fjellkommuner Sør-Norge, se Figur 1. Kystkommuner er kommuner med minst 20 kilometer kystlinje. Figur: Østlandsforskning.

Figuren viser et «box and whiskers»-plot³ av forholdstallet mellom antall fritidsboliger og boliger i hhv fjellkommuner og ikke fjellkommuner, og kystkommuner og ikke kystkommuner. Innenfor boksen ligger 75 prosent av alle kommunene. Medianverdien er vist som et innhugg i boksen, og gjennomsnittsverdien som et rødt punkt i boksen.

Figuren viser med all tydelighet at fjellkommunene er i en spesiell situasjon hva angår balanse mellom fritidsboliger og boliger. Medianverdien (dvs. det midterste tallet i en tallrekke) er mer enn 1; ensbetydende med at det er flere fritidsboliger enn boliger i et flertall av kommunene. Og som vist i Figur 1 (side 8) så er fjellkommunene som gruppe inne i en utvikling hvor forholdstallet mellom fritidsboliger og boliger forskyves mer mot fritidsboligdominans. Fenomenet fritidsbolig får derimot et annet uttrykk i byene uten boplikt på Sør-/Sør-Vestlandet der boliger brukes som fritidsboliger. Byer som Flekkefjord har f.eks. en stor andel «fritidsboliger» i sitt historiske sentrum. Dette åpner for andre problemstillinger som f.eks. «avfolkning» utenfor sesong, boplikt mm.

³ «Box and whiskers» gir et bilde av spredningen av et sett observasjoner. 75 prosent av alle observasjoner er da innenfor boksen. Observasjoner utenfor boksen men på linjene som er trukket ut fra boksen, er innenfor en normalfordeling. Observasjoner utenfor boksen og linjene er utligere, definert som mer eller mindre enn 3/2 ganger den øvre eller nedre verdien i boksen.

3.2 Effekter på kommunal og lokaløkonomi

Fritidsboligkommuner er definert som 125 fritidsboliger per 1 000 innbyggere (Ellingsen 2010) – det vil si en ratio på 0,125 i forholdet mellom fritidsboliger og innbyggere. Tabellen viser hvordan fjellkommuner og kystkommuner fordeler seg som fritidsboligkommuner.

Tabell 2 Fordeling av fritidsboligkommuner på hhv fjellkommuner i Sør-Norge (for definisjon, se Arnesen et al 2011) og kystkommuner (definert som kommuner med minst 20 km kystlinje). Antall.

<i>Fritidsboligkommune</i>	<i>Fjellkommune Sør-Norge</i>		<i>Kystkommune</i>	
	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
<i>Ja</i>	72	189	120	141
<i>Nei</i>	5	160	75	90
<i>Sum</i>	77	349	195	231

72 av totalt 77 (94 prosent) fjellkommuner kan karakteriseres som fritidsboligkommuner mens 120 av 195 (62 prosent) kystkommuner kan karakteriseres som fritidsboligkommuner. Det er altså et betydelig antall kommuner som er å karakterisere som fritidsboligkommuner i fjellet og langs kysten. Mest utpreget er dette i fjellkommuner, hvor så godt som alle kommuner er preget av innslaget av fritidsboliger – og hvor byggevirkksomheten p.t. ytterligere forskyver balansen til fordel for fritidsboligene.

Tabell 3 Kommuner som har innført eiendomsskatt for bolig og fritidsbolig fordelt på fritidsboligkommuner*, fjellkommuner* og kystkommuner*. Status for 2017.

<i>Eiendomsskatt</i>	<i>Fritidsboligkommune</i>	<i>Fjellkommune Sør-Norge</i>	<i>Kystkommune</i>
<i>Ja</i>	68 %	72 %	58 %
<i>Nei</i>	32 %	28 %	42 %
<i>Sum</i>	100 % av 261	100 % av 77	100% av 195

Kilde: SSB

Typiske fritidsboligkommuner bør være oppmerksom på at folk som investerer i kommunen, og betaler eiendomsskatt i mange tilfeller ikke er «turister» eller «sommergjester» men er å regne som deltidsinnbyggere/deltidsboende. Det er en betydelig andel kommuner (Tabell 3) – herunder så godt om alle fjellkommuner – som får direkte kommunale inntekter gjennom skattesystemet. Formueskatten er estimert til ca. 400.- kr gjennomsnittlig per fritidsbolig per år (men avstemmes mot reduksjon i rammetilskudd) og eiendomsskatten genererer i gjennomsnitt 1 200.- kr per fritidsbolig per år (Borge mfl. 2015). Utgiftssiden estimeres til en økning på 2 600.- kr per fritidsbolig per år for hjemmetjenesten, primærhelsetjenesten og tekniske tjenester (VA, beredskap, veier, plan- og byggesaksbehandling). Dette regnestykke tyder på et tap for fritidsboligkommuner fra

fritidsboliger, men det er flere forhold, slik som positive ringvirkninger, som påvirker utkommet (se neste avsnitt). Kommunale pleie- og omsorgstjenester har betydning fordi rettighetslovgivningen (som Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.) pålegger kommunene å yte helse- og omsorgstjenester til alle personer som oppholder seg i kommunen⁴. Enkelte kommuner med betydelig innslag av fritidsboliger kan rapportere høye utgifter uten å kunne anslå merkostnader fra fritidsboliger. Med lengre levealder og redusert helse og forventet vekst av en del sykdommer kan kommuner generelt vente seg høyere utgifter i fremtiden for hjemmebaserte tjenester, noe som også vil avspeile seg i behovet for tjenester levert til husholdninger som oppholder seg i fritidsboligen (Ellingsen mfl. 2010). Samtidig er det ikke urimelig å tro at brukere med akutte eller sterkt funksjonsnedsettende helseplager vegrer seg for å dra til fritidsboligen. Kommunene må også blir varslet i forveien og institusjonsopphold kan kreves refundert fra bostedskommunen.

Lokaløkonomiske virkninger av fritidsboligbygging er virkninger som i første rekke kommer som resultat av at det bringes nye penger inn i området. Mest fokus har her vært rettet mot hvor mange penger fritidsbefolkningen legger igjen i sin fritidsboligkommune i forbindelse med bygging, bruk og eie av fritidsbolig. Utbyggingstakt, standard og lokalisering og bredde i lokalt service- og aktivitetstilbud er faktorer som har betydning for disse virkningene. Slik ligger f.eks. den største Jokerbutikken i Norge i Øvre Sirdal. Øyer kommune har store varehandlesbedrifter som følge av Hafjell-samfunnet. På Sjusjøen etableres betydelige og helårs varehandelsbedrifter. Videre etableres en rekke bedrifter knyttet til levering av byggetjenester, «fritidsboligservicebedrifter» og så bortetter. Dette gir et økt inntektsnivå blant innbyggerne og kan bidra til å forhindre fraflytting. Andre positive ringvirkninger er sesongjobber for ungdom, bedre infrastruktur for alle innbyggere (vann, kloakk), bedre helsetilbud, gratis skiløyper mm. Samlet sett konkluderer en gjennomgang med status for fritidsboligsegmentet at «dersom ringvirkninger gjennom effekten på privat bruttoinntekt inkluderes, vil den samlede effekten for lokalsamfunnet (kommune og innbyggere) av en ekstra fritidsbolig være positiv» (Borge mfl. 2015: 10). Kommune bør derfor spørre seg hvordan utgifter kan reduseres gjennom brukerbetaling som svarer til de faktiske kostnader og gjennom regionalisering av tjenester i form av interkommunalt samarbeid (f.eks. renovasjon).

Kommunene bør undersøke hva fritidsboliger genererer av inntekter og utgifter. Borge-rapporten (2015) stadfester at utgifter og inntekter fra fritidsboligutbyggingen ikke kan leses direkte ut av kommuneregnskapene. Det dreier seg først og fremst om utgifter knyttet til helse- og omsorgstjenester, tekniske tjenester (VAR og byggesaksbehandling

⁴ § 3-1. Kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester
Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.
Kommunens ansvar omfatter alle pasient- og brukergrupper, herunder personer med somatisk eller psykisk sykdom, skade eller lidelse, rusmiddelproblem, sosiale problemer eller nedsatt funksjonsevne.

/planarbeid)⁵, beredskap og skatteinntekter (eiendoms- og formueskatt). På mange måter inngår fritidsbolighusholdningene allerede i kommunenes regnskap som innbyggere. Men få kommuner kan oppgi kunnskap om utgifter eller inntekter, hverken direkte eller indirekte. Kunnskapen er heller anslagsvis og erfaringsbasert, f.eks. hvordan kommunene kan håndtere sesongvariasjoner (alpinskader mm.).

Moderne fritidsboligutvikling representerer også i berørte områder en betydelig oppjustering av den økonomiske verdien i utmarksområder som gjerne er marginale i et landbruksperspektiv (Overvåg, 2010a), og således også representerer en betydelig overføring av privat kapital fra byene til det rekreative omland. Det kan i neste omgang også gi verdifulle muligheter for tilleggsnæringer i landbruket som det blant annet i større grad er åpnet for i siste revisjon av plan- og bygningsloven (Arnesen (2015). Gjennom denne utviklingen utgjør fritidsboligsegmentet et betydelig næringssegment i berørte kommuner, både hva angår vareleveranser og tjenesteproduksjon.

Utover den daglige virksomheten kan fritidsboliger også være en bidragsyter til strategisk nærings- og bygdeutvikling. Reisemålsutvikling, grunneiersamarbeid, utvikling av varer/tjenester rettet mot fritidsboligsegmentet, samarbeid mellom lokale næringsaktører (virkninger på lang sikt) omfatter bevisste satsinger på næringsutvikling, hvor fritidsboligene enten utgjør en viktig kundegruppe, at fritidsboligeiere kan engasjere seg lokalt på ulike måter, eller at de private fritidsboligene kan utgjøre en del av infrastrukturen i en mer omfattende reisemålsutvikling.

3.3 Kommunalt plansamarbeid – areal og miljø

Fritidsboligutviklingen stiller samfunnet overfor flere typer miljømessige utfordringer. Den fysiske utviklingen i utmark (som regel i LNFR-områder som omreguleres til fritidsboligområder) kan komme i konflikt med verneinteresser, ved det inngrepet selve fritidsboligfeltene representerer eller ved at utviklingen medfører bruk ut over det ønskelige av nærliggende verneområder (Overvåg & Skjeggedal, 2014). En fritidsbolig, og ikke minst et felt, representerer også en *de facto* privatisering av utmarksareal⁶, som for eksempel ved utvikling i kyst- eller vassdragsområder kan vesentlig redusere allmennhetens tilgang til strandlinjer ol. Videre er transportytelser for bruk av fritidsboliger nær utelukkende basert på privatbilisme og har vist et klart økende omfang siste 25 år (Hjorthol, 2012), med den trafikale belastningen dette medfører i form av utslipp, plasskrav og press på og krav til vegløsninger (Aall, 2011; Aall, Høyer, Hall, & Higham, 2005). Utmarksområder som har innslag av fritidsboligfelt er ofte flerbruksområder, hvor det kan være mulige konflikter mellom reindrift og andre beiteinteresser, skogsdrift og

⁵ I praksis dreier dette seg om når og på hvilke betingelser kommunene skal (1) kreve påkoblingsavgift, og (2) overta drift av anlegg som i utgangspunktet utvikles som del av en privat infrastrukturutvikling.

⁶ Selv om en fritidsbolig i seg selv ikke endrer arealets status som utmark, ut over selve byggegrunnen og i alminnelighet en viss radius rundt denne – typisk 30 meter fra vegg.

andre landbruksinteresser, men også for eksempel energiproduksjon (Arnesen, Ericsson, & Hagen, 2012; Arnesen et al., 2012).

I slike områder kan kommunene i større grad enn det vi ser i dag utvide samarbeid på tvers av kommunegrenser. Det gjelder ikke minst for fritidsboligfelt i utmark som kan være vesentlig forskjellig fra hvordan den øvrige bebyggelsen i en kommune er arrondert rent romlig. I fjellet er den fysiske lokaliseringen av fritidsboliggrender / tettbygde fritidsbyggområder skilt fra den tradisjonelle bebyggelsen lenger ned i dalen. Fortetting av disse områdene har både fordeler og ulemper. Fordelen, og her er det ofte sammenfallende interesser med utbyggere og grunneiere, av avgrensede felt er bl.a. at det reduserer naturinngrepet og underletter beredskapsarbeidet men gir også høyere veislitasje. En viktig utfordring i denne sentraliseringstrenden er hvordan utviklingen i handel og kultur kan flytte kommunesentrum oppover. Spørsmålet er hvordan kommunene kan forhindre utarming av eget sentrum og stimulere til økt aktivitet. Satsing på lokal mat, festivaler mm. verdsettes av hele befolkningen. Enkelte kommuner er opptatt av mer blanding av boligtyper. På kysten er dette en mindre aktuell problemstilling fordi bebyggelsen er mer fragmentert over holmer og øyer og sentrumskjernen har allerede stor blanding av boligtyper. Her er det mer interessant å se på tiltak som forhindrer utarming av sentrum utenfor sesong. I spørsmål som angår teknisk infrastruktur og kommunal tjenesteproduksjon (det være seg helse, samfunnssikkerhet eller annet) som relaterer seg til fritidsboligområder bør kommunene gjøre vurderinger av behov og mulighet for samarbeid.

Et viktig planverktøy i denne sammenheng er kommuneplanens samfunnsdel. I forbindelse med kommuneplanarbeid bør kommuneplanens samfunnsdel i større grad enn hva som er tilfelle i dag, benyttes til å utvikle et oppdatert syn på en samfunnsutvikling som i økende omfang påvirkes av fritidsboligsegmentet og gi mål og retning for framtidig utvikling og en balansert avveining av interesser. Et eksempel på et slikt samarbeid på tvers av kommunegrenser er etableringen av Gudbrandsdalstinget som inkluderer 12 kommuner og 3 regionråd.

Kommunene i Gudbrandsdalen ser en utvikling fra fritidsboliger til deltids- og heltidsboliger, og fra heltidsboliger til deltids- og fritidsboliger (<https://byregionlg.wordpress.com/om-byregionprogrammet/>). De registrerer et behov for å revidere og nyansere sitt syn på bosetting, og et behov for å utvikle nye strategier og ny politikk som tar inn over seg disse endringene. Med den bakgrunn setter BYR-prosjektet⁷ søkelys på følgende overordnede problemstilling: Hvordan kan moderne bosetting skape grunnlag for utvikling og økt verdiskaping i Lillehammer og Gudbrandsdalen? Erfaringer fra dette utviklingsprosjektet og denne type problemstilling bør finne veien inn i en ny veileder og berører nettopp kommuneplanens samfunnsdel. Et behov for å styrke koblingene mellom offentlig sektor, næringsliv og utdannings- og forskningsmiljøer i

⁷ Byregionprogrammet

regionen har blitt identifisert av dette prosjektet. Andre aktørgrupper som det synes å være behov for styrket samarbeid med er grunneiere og utbyggere. Her er det flere interesser og behov som må avveies. Kommunene bør se at fritidsboligutvikling representerer en omfordeling fra by til land og realisere det for sin egen verdiskaping. Etableringen av Gudbrandsdalstinget viser at kommunene ser viktigheten av en samordning og koordinering på dette området (Overvåg & Hagen 2017).

3.4 Vurdering av ulike lovverk

3.4.1 Plan- og bygningsloven

I all hovedsak skiller Plan- og bygningsloven (PBL) ikke per dato mellom bolig og fritidsbolig når det gjelder krav til planprosesser. Derimot kan kravene til arealformål, byggesak og infrastrukturtilknytning variere mellom fritidsboliger og boliger. Hvis offentlige planmyndigheter ønsker en mer helhetlig tilnærming til bolig- og fritidsboligbygging, er ikke dagens PBL til hinder for det. Tvert imot kan planlegging og bygging av nye fritidsboliger undergis de samme prosedyrer og vurderinger som for boliger. Det gjelder også i stor grad planlegging og forvaltning av eksisterende fritidsboliger hvis en tar i bruk virkemiddelet reguleringsplan ved oppgradering med f.eks. vann- og avløp og vegtilknytning. Samtidig, hvis offentlige myndigheter ønsker å behandle boliger og fritidsboliger ulikt er det gode muligheter til det. En kan f.eks. i planstrategien, regionalt som kommunalt, vise at dette er to klart ulike typer «Bebyggelse og anlegg». Dette kan så følges opp i separate regionale planer/kommuneplanens samfunnsdel og ikke minst i arealplanleggingen.

Historisk er det den siste tilnærminga som har dominert nasjonalt, regionalt og kommunalt. Det kommer tydelig fram i relevante stortingsmeldinger, lovforarbeider og planveiledningshefter. Det preger de fleste fylkesplaner/regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner. Fritidsboligen er blitt primært knyttet til rekreasjon og naturopplevelse, og til næringsutvikling. PBL muliggjør at disse to formålene kan kombineres, men rådende praksis har oftest vært å skille mellom dem.

God planlegging etter PBL er kjennetegnet ved, og det er felles for bolig- og fritidsboligplanlegging:

- at en legger til grunn kartlegginger og vurderinger av bl.a. behovet for bolig/fritidsbolig, etterspørsel etter bolig/fritidsbolig
- om en ønsker å komme dette behovet og/eller etterspørselen i møte - hvis ja, på hvilken måte - om en ønsker å påvirke behov/etterspørsel (dempe, stimulere, vri innretning, påvirke lokalisering osv.)

- hva som kjennetegner den gode bolig/fritidsbolig, – det gode bolig/fritidsboligmiljø - hvordan ved bruk av PBL, gjerne i samspill med annet lov- og regelverk, kan fremme god bolig/fritidsboligbygging

Det er nettopp disse vurderingene som til nå i stor grad har resultert i at bolig og fritidsbolig er blitt så ulikt behandlet i planer og byggesaker. Alle involverte grupper i slike PBL-prosesser har vært stort sett omforente om at det å planlegge og bygge bolig og det å planlegge og bygge fritidsbolig er to ulike prosesser. Det gjelder for alle involverte hovedgrupper som politikere, planleggere, byggesaksbehandlere, arkitekter, utbyggere, bolig- og fritidsboligeiere/-leiere og grunneiere.

Dette har tradisjonelt sett gitt oss en plan- og byggesakspraksis kjennetegnet ved noen systematiske ulikheter i måten vi planlegger og byggesaksbehandler boligen og fritidsboligen på når det gjelder lokalisering i landskapet: «Boligen høy standard, fritidsboligen enklere standard mht. isolasjon» - byggeskikk: «Ei fritidsbolig skal se ut som ei fritidsbolig – ikke som et hus». Denne dominerende tenkingen rundt bolig og fritidsbolig er blitt utfordret og til dels endret de siste årene. Der forskjellen i både plankultur og etterspørsmønster fortsatt er tydelig er sannsynligvis når det gjelder lokalisering og dels på byggeskikk. En hovedårsak til disse endringene ligger på etterspørselssiden, endringer som politikere, planlegger og grunneiere i stigende grad utover på 90- og 2000-tallet valgte å imøtekomme. I noen planer virker det som om det er kommunene selv, og ikke fritidsboligeierne, som er pådrivere for «lokal og tradisjonell byggeskikk» og/eller at den skal ha grunnlag i seterbebyggelsen som er i området. En annen viktig årsak til endret plan- og byggesakspraksis er at den ofte skeptiske og negative stemningen til fritidsboligbygging ute i bygde-Norge på 70- og 80-tallet synes å være gradvis svekket og snudd til ei positiv tilnærming.

Dette stemningsskiftet vises tydelig i Veileder T-1450 Planlegging av fritidsbebyggelse 2005 der fritidsboligpolitikken settes inn i en større sammenheng, og ikke bare blir, som det skrives, et spørsmål om bruk av arealer og «rettferdig» fordeling mellom bygdelag og grunneiere. Rundskrivet understreker ved å vise til St. meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand at bygging av fritidsboliger bør avklares i kommuneplan og reguleringsplan, at når det skal utformes en fritidsboligpolitikk i kommunen skal det skje gjennom drøfting og utforming av langsiktige mål for «den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen i kommunen». Det blir videre understreket i rundskrivet at «I takt med økende urbanisering, mobilitet og velstand blir det vanligere med en «toboligtilværelse» der grensene mellom bolig, fritidsbolig og arbeidsplass er på veg til å viskes ut. - «Samtidig er det i en del kommuner et økende ønske om å ta i bruk fritidsbygg til permanente boliger. Dette kan ha positive ringvirkninger og styrke lokal utvikling, men det gir også utfordringer i form av økte krav om teknisk og sosial infrastruktur».

Budskapet er bl.a. å skjerpe kravene til både fritidsboligplanlegginga og krav til selve fritidsboligen mht. isolering og infrastrukturpåkøpling. Denne tretten år gamle veilederen gir derfor et bidrag til en endret planpraksis der en minsker/visker ut skillet mellom bolig- og fritidsboligplanlegging og tilhørende byggesaksbehandling. Samtidig er veilederen i all hovedsak preget av en tradisjonell tilnærming til temaet fritidsbebyggelse. F.eks. i kapittel 10 Arealdelen er ikke bolig og bygdesamfunnsperspektivet nevnt i det hele tatt. Det understrekes videre at «I denne veilederen tas ikke opp de utfordringer som er knyttet til eldre by- og tettstedsnære fritidsboligområder hvor det er et press for å gjøre om fritidsboliger som helårsboliger. De utfordringer som følger av at helårsboliger og landbruksbebyggelse fraflyttes og går over til fritidsbruk behandles heller ikke.»

PBL muliggjør både en strengt differensiert bolig- og fritidsboligplanlegging og byggesaksbehandling, og det motsatte, dvs. at en tar et helhetlig grep og dermed visker ut skillet mellom å planlegge og byggesaksbehandle for heltidsbosetting og deltidsbosetting. Når det gjelder isolering/energiforbruk muliggjør PBL at kommunene skjerper kravene til fritidsboliger slik at de om ønskelig blir likebehandlet med boliger.

3.4.2 Jordloven

Jordloven har i utgangspunktet en streng jordvernbestemmelse som ikke skal forskjellsbehandle boliger og fritidsboliger. § 9 Bruk av dyrka og dyrkbar jord: «Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.

I mange kommuner har det utviklet seg en liberal omdisponeringspraksis når det gjelder «å selge boligen eller hytta til noen i familien», kanskje særlig fritidsboligtomter. Dette har blitt forsterket av en politisk kultur for at grunneiere per definisjon har en rett til å selge, leie ut, feste bort fritidsboligtomter, en kultur som bl.a. rundskriv T-1450 advarer imot.

Jordlova skiller ikke eksplisitt mellom boliger og fritidsboliger. På ett vis er det enklere å få gjennomslag for omdisponering av dyrka mark til boligformål enn til fritidsboliger. De samfunnsmessige argumentene er sterkere. I Gudbrandsdalen retter fritidsbolig- etterspørselen seg mot arealer i utmarka som har liten direkte økonomisk verdi eller direkte stor verdi for matproduksjon eller skogbruk. (Overvåg & Hagen 2017).

3.4.3 Konesjonslovgivning, bo- og drivepliktbestemmelser i odelsloven

En hovedhensikt med dette lovverket er å sikre lokalt eierskap til bl.a. jord- og skogeiendommer, men også boliger. Dette har gitt oss en konsesjonslovgivning som skal kunne favorisere slikt eierskap bl.a. ved prisregulering og en mulighet til å innføre en 0-konsesjonsgrense ved salg og kjøp av bolig for å sikre fortrinnsrett til de heltidsbosatte.

Men bestemmelsene er omstridte politisk/ideologisk ved at de griper inn i eiendomsrettinstituttet, praktisk ved at det er vanskelig å kontrollere om en overholder boplikten eller ikke, særlig i en tid der vi bor mer «fleksibelt» og de er kontraproduktive fordi det må være bedre med deltidsbosatte, offensive og positive deltidsbosatte, enn tomme hus, eiendommer som ligger der ubebodde og «usolgte» i påvente av en mulig «heltidsbosatt» vil kjøpe det.

4 DEMOKRATI OG MEDVIRKNING

Denne endrede strukturen i omfang og bruk av fritidsboliger bør også medføre en gjennomgang, både i forskningslitteratur og i statusgjennomgang av hvordan medvirkning i lokale politikk- og planprosesser organiseres og praktiseres i vertskommunene (Arnesen, 2014; Ellingsen, Hansen, & Saglie 2010). I mange sammenhenger skjer det ved utvikling av fritidsboligfelt de facto en oppbygging av nye politiske og økonomiske rom i utmarka, og det er viktig at kommunene her behandler spørsmålet om behov for og muligheter ved samarbeid kommunene i mellom. Det er viktig, mener vi, at kommunene og fylkeskommunene har en rolle her i å avdekke og jobbe med slike spørsmål. Vi ser ofte at kommunenes behandling av fritidsboligutvikling er grunneierdrevet, og tidvis med en forståelse av at «alle må få noe». I et lokaldemokrati er det ikke et ugyldig hensyn, men det må veies opp mot løsninger utviklet med andre perspektiv.

En aktiv og inkluderende deltakelse av deltidsbefolkningen er til fordel for kommunene, men måter og grader av medvirkning kan differensieres (Arnstein 1969). «Informasjon» og «konsultasjon» tillater deltakerne å bli hørt, men fordi det er ingen garanti at merknader blir anvendt er tiltaket av mer symbolsk karakter. Slik medvirkning er status i nåværende deltakelsesperspektivet for fritidsboligeiere. Når planer er laget mellom kommuneplanlegging, utbyggere og grunneiere er det som regel bare kosmetiske endringer som kan påvirkes.

Det er ikke uventet stor variasjon i engasjementet fra fritidsboligeiere i ulike saker. Velforeninger er det organet som kan kanalisere spørsmål, merknader og kommentarer til kommunale planer. Ideelt sett bør det finnes en velforening for hvert tettsteds-/grend-/fritidsboligområde i kommunen. Det er viktig at kommuner bruker disse som samarbeidsorgan og høringspart, og at samarbeidet og informasjonsplikt er regelmessig gjennom e-post baser til fritidsboligeiere og møter. Beslutningstaking kan bare beskrives som deltakende når alle interesser er representert (Kaufman, Ozawa and Shmueli 2014). Kommunene bør derfor vurdere å opprette fritidsboligråd, slik det er gjort i enkelte kommuner, og i likhet med representasjoner av andre grupper (se innvandrerråd, eldreråd). Interesserte fritidsboligeiere kan også trekkes mer inn de generelle planprosessene i kommunene, i frivillig arbeid og foreninger. Slik har f.eks. Bykle kommune hatt en fritidsboligeier i næringsutvalget i kommunen. En fritidsboligundersøkelse fra Midt-Gudbrandsdal sier følgende om ønsker om deltakelse i lokalsamfunnsutviklingen:

- • 13 prosent kan tenke seg å delta som frivillig på arrangement
- • 12 prosent ønsker å levere tjenester/kompetanse,
- • 11 prosent ønsker å delta med styreverv i lokale bedrifter,
- • 9 prosent ønsker å bidra med næringsutvikling,
- • 6 prosent kan delta ved finansiering, sponning og/eller kjøp av aksjer i lokale bedrifter

I Vinje og Tinn kommune viser undersøkelser at opptil 20 prosent av fritidsbefolkningen ønsker å delta i utviklingen av lokalsamfunnet. I Kragerø kommune er halvparten av medlemmene i lokalhistorielaget fritidsboligeiere. Det største potensialet er trolig å engasjere fritidsboligeierne i utvikling av rekreasjons- og aktivitetstilbudet/-infrastrukturen i området/destinasjonen. Dette er i deres egen interesse, samt at det er innen den «fritidssfæren» som de fleste ønsker å være i når de besøker fritidsboligen (Ericsson et al. 2005). Kommunene bør derfor tenke seg nøye om hvordan fritidsboligeiere representerer et potensial som kan fremme samfunnsutviklingen lokalt. Den endrede strukturen i, omfang og bruk av fritidsboliger bør også medføre en gjennomgang, både i forskningslitteratur og i statusgjennomgang av hvordan medvirkning i lokale politikk- og planprosesser organiseres og praktiseres i vertskommunene (Arnesen, 2014; Ellingsen, Hansen, & Saglie 2010).

5 SPØRSMÅL KOMMUNENE BØR VURDERE

For mange kommuner vil det være viktig å skifte tilnærming fra å behandle fritidsboligutvikling som mer eller mindre frittstående byggesaker i utmark til stedsutvikling i utmark/kystkommuner og til spørsmålet om interaksjon mellom andre steder i kommunen. Sentrale spørsmål i en slik endret tilnærming kan være:

- Hvordan påvirker utviklingen av fritidsboliger samfunnsutviklingen i kommunen?
- Hvordan påvirker utviklingen av fritidsboliger tjenestebehovet i kommunen (f.eks. sesongvariasjoner)?
- Hvordan påvirker utviklingen av fritidsboliger næringsliv, lokaløkonomi og kommuneøkonomien?
- Hvordan påvirker utviklingen av fritidsboliger bruk og utvikling av teknisk infrastruktur, veg og trafikk?
- Hvordan påvirker utviklingen av fritidsboliger bruk og tilrettelegging i utmark og / eller kyst og strandsoner (f.eks. stier, løyper, flora og fauna)?
- Hvilke flerbruksproblematikker i utmark eller kystsoner reiser utviklingen?
- Hvordan kan fritidsinnbyggere involveres mer i planlegging og fremme kommunenes samfunnsutvikling?
- Hvordan ønsker kommunen utviklingen skal foregå? Hvilke strategier og tiltak kan kommunen sette inn for å styre utviklingen?
- Hvilke samarbeidsformer kan kommunene utvikle for en styrt regional utvikling?

REFERANSER

- Aall, C. (2011). Energy use and leisure consumption in Norway: An analysis and reduction strategy. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(6), 729–745.
- Aall, C., Høyer, K., Hall, C., & Higham, J. (2005). Tourism and climate change adaptation: the Norwegian case. *Tourism, Recreation and Climate Change.*, 209–221.
- Arnesen, T. (2014). Recreational Home Agglomerations in Rural Areas in Norway as Emerging Economic and Political Space. In L. A. G. Moss & R. S. Glorioso (Eds.), *Global Amenity Migration: Transforming Rural Cultures & Landscapes* (pp. 251–264). Kelso: New Ecology Press.
- Arnesen, T. (2015). *Utmarksnæringer – begrep og bruk i LNFR-områder på Hardangervidda*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Arnesen, T., & Ericsson, B. (2013). Policy Responses to the Evolution in Leisure Housing: From the Plain Cabin to the High Standard Second Home. The Norwegian Case. In Z. Roca (Ed.), *Second Home Tourism in Europe: Lifestyle Issues and Policy Responses* (pp. 285–308). Farnham (UK): Ashgate.
- Arnesen, T., Ericsson, B., & Hagen, S. E. (2012). *Fritidseiendommer, næringsliv og et mulig vindkraftverk på Kvitvola i Engerdal kommune*. (ØF-rapport No. 11/2012). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Arnesen, T., Overvåg, K., Gløersen, E., Schurman, C., & Riise, Ø. (2010). *Fjellområder og fjellkommuner i Sør-Norge. Definisjon, avgrensing og karakterisering*. ØF-rapport No. 2010/08, p. 112. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Arnesen, T., Overvåg, K., Skjeggedal, T., & Ericsson, B. (2012). Transcending Orthodoxy: Leisure and the Transformation of Core – Periphery Relations. In M. Danson & de Souza, Peter (Eds.), *Regional Development in Northern Europe. Peripherality, Marginality and Border Issues in Northern Europe* (pp. 182–195). Oxon: Routledge.
- Arnesen, T., & Skjeggedal, T. (2003). Rekreasjon materielle og sosiale struktur. Spekulasjoner om å bo, utmark og urbanitet. *PLAN*, 2, 10–14.

- Arnstein, S. R. (1969) A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Borge, L., Ellingsen, W., Hjelseth, A., Leikvoll, A., Løyland, K., & Nyhus, O. H. (2015). *Inntekter og utgifter i fritidsboligkommuner*. (TF-rapport No. 349). Telemarksforskning.
- Cruickshank, J., Hidle, K., & Ellingsen, W. (2009). Fritidsboligmobilitet som samfunnslim – et innspill til norsk distriktspolitikk. *UTMARK - Tidsskrift for Utmarksforskning*, 1/2009.
- Ellingsen, W. (2016). Rural second homes: a narrative of de-centralisation. *Sociologia Ruralis*, 57(2), 229–244.
- Ellingsen, W. G., & Hidle, K. (2013). Performing home in mobility: Second homes in Norway. *Tourism Geographies*, 15(2), 250–267.
- Ellingsen, W., Hansen, G. S., & Saglie, I.-L. (2010). New challenges in rural areas – second homes and local democracy. *Kart Og Plan*, 70(4), 277–290.
- Ellingsen, W., Hodne, T., & Sørheim, S. (2010). *Pleie- og omsorgstjenester for fritidsboligbeboere*. (Agderforskning rapportserie No. 8). Kristiansand.
- Flognfeldt, T. (2004) “Second Homes as a Part of a New Rural Lifestyle in Norway”. In C. M. Hall & D. K. Müller (Eds.), *Tourism, mobility and second homes. Between Elite Landscapes and Common Ground* (pp. 233–243). Clevedon/Buffalo/Toronto: Channel View Publications.
- Flognfeldt, T. (2012). Fritidsboligbrukerundersøkelse på Sjusjøen 2010/2011.
- Flognfeldt, T., & Tjørve, E. (2013). The shift from hotels and lodges to second-home villages in mountain-resort accommodation. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 13(4), 332–352.
- Hjorthol, R. (2012). *Endring i befolkningens reisevaner i en 25-årsperiode: trender og drivkrefter*. Transportøkonomisk institutt.
- Hjorthol, R., Uteng, T., & Engebretsen, Ø. (2014). Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14: nøkkelrapport TØI rapport (Oslo: 1992-: trykt utg.) Vol. 1383/2014. Oslo: Transportøkonomisk Institutt.
- Jørgensen, F. (2011) Den første fritidsboligkrisa: samfunnsplanlegging, naturbilder og allmenningens tragedie. Pp. 37–51 i H.J. Gansmo, T. Berker and F.A. Jørgensen eds.,

Norske fritidsboligr i endring. Om bærekraft og behag. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag

- Kaufman, S., C. P. Ozawa & D. F. Shmueli (2014) Evaluating participatory decision processes: Which methods inform reflective practice? *Evaluation and program planning*, 42, 11-20.
- Overvåg, K. (2009). Second homes and urban growth in the Oslo area, Norway. *Norwegian Journal of Geography*, 63(3), 154–165.
- Overvåg, K. (2010a). Second Homes and Maximum Yield in Marginal Land. *European Urban and Regional Studies*, 17(1), 3.
- Overvåg, K. (2010b). Second homes: migration, circulation and multiple mobilities: a conceptual discussion. Presented at the The2. International Seasonal Homes and Amenity Migration Workshop, 22-24. March 2010, Trondheim.
- Overvåg, K., & Arnesen, T. (2007). *Fritidsboliger og fritidseiendommer i omland til Oslo, Trondheim og Tromsø*. (Report No. 4/2007). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Overvåg, K., & Ericsson, B. (2007). *Trafikk på E6 generert av reiselivet og fritidsboliger i Gudbrandsdalen, Ringsaker og Trysil*. (Report No. 14/2007). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Overvåg, K. & Hagen, A. (2017). By og fjell – moderne bosetting som grunnlag for utvikling og verdiskaping. Notat. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Overvåg, K. & Skjeggedal, T. (2011). Tourist Destination and Place Development in Norwegian Mountain Areas. In A. Borsdorf, J. Stötter, & E. Veulliet (Eds.), *Managing Alpine Future II. Proceedings of the Innsbruck Conference. November 21 - 23, 2011*. Innsbruck: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Overvåg, K., & Skjeggedal, T. (2012). Reisemålsutvikling som stedsutvikling i norske fjellkommuner? In M. Rønningen & T. Slåtten (Eds.), *Innovasjon og næringsutvikling i reiselivet* (pp. 232–250). Bergen: Fagbokforlaget.
- Overvåg, K., & Skjeggedal, T. (2014). Fjellkommuner i Norge: Bygdesamfunn eller verneområder? *UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning*.
- Øye, B. E. (2017, March 4). Fritidsboligmarkedet er i balansert ubalanse [Prognosesenteret]. Retrieved June 12, 2017, from <https://prognosesenteret.no/balansert-ubalanse-fritidsboligmarkedet/>

Skjeggedal, T., Overvåg, K., Arnesen, T., & Ericsson, B. (2015). Fritidsboligliv i endring - fra fritidsbolig til flerhushjem. In *Fjellbygd eller feriefjell?* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Vindfallet, K. S. (2010, June 16). Hytta koster deg mer enn du tror. Retrieved May 11, 2017, from <https://www.aftenposten.no/norge/i/0KOgg/Hytta-koster-deg-mer-enn-du-tror>

<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/fritidsbyggomr/aar>

Fritidsbebyggelse - fra byggesak til stedsutvikling

Gjennomgang av forskningslitteratur og lovverk i forhold til fritidsboliger. Innspill til ny veileder for fritidsboligbebyggelse.

ØF-notat 03/2018

ISSN nr: 0808-4653