



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2019 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Klimapolitikk og fritidsboliger – to casestudier av hvordan klimapolitikk og fritidsboliger planlegges i forhold til hverandre

Climate policy and vacation homes – two case studies on how climate policy and vacation homes are planned in relation to each other

Andrea Nordhus Aurdal
By- og regionplanlegging

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på en 6 års lang studietid på Ås. Høsten 2013 startet jeg mitt første år på geomatikk da universitetet fortsatt het Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). Det tok meg hele to år før jeg fant ut at dette ikke var en studieretning jeg interesserte meg i, og jeg byttet til by- og regionplanlegging høsten 2015. Dette skulle vise seg å være det rettete valget, med tanke på at jeg nå har skrevet en hovedoppgave som markerer slutten på studietiden i by- og regionplanlegging og som student på Norges Miljø og Biovitenskapelige Universitet (NMBU).

De fire årene jeg har studert by- og regionplanlegging ble det lagt mye vekt på kompakt byutvikling og smarte løsninger på fremtidige problemer. Likevel har dette nesten utelukkende gjeldt byer og tettsteder. Studiene mine ved fakultetet for landskap og samfunn ved NMBU har i liten grad dekket klimaendringer og alle utfordringene de medfører. Som fremtidige planleggere er det viktig at slike utfordringer allerede er et tema under studietiden, både i og utenfor sentrumsområder. Fritidsboligen som fenomen er på en måte motsetningen av hva moderne planlegging vektlegger, fordi dens plass av natur ligger utenfor sentrumsområder. Som sådan oppfattet jeg at fritidsboliger ikke får nok oppmerksomhet når det gjelder klimautfordringer.

Denne oppgaven hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten dyktige intervjuobjekter. Deres informasjon og innsikt om kommunale prosesser, klimapolitikk og fritidsboliger har vært uvurderlig. Arbeidet med denne oppgaven har gitt meg mye innsikt som vil komme godt med videre i arbeidslivet.

Jeg vil selvfølgelig takke familie, venner og studievenner i masterklassen som har vært med meg under studietiden og dette siste semesteret. En ekstra takk til de som har lest korrektur. Jeg vil også takke min biveileder Rasmus Nedergård Steffansen for sitt bidrag tidlig i prosessen. Helt til slutt vil jeg gi en stor takk til min veileder Jin Xue for raske og gode tilbakemeldinger, samt læringsrike samtaler.

Ås, mai 2019

Andrea Nordhus Aurdal

Forord for masterklassen

Denne masteroppgaven har inngått i "Tverrfaglig masterklasse 2019" og i prosjektet "Kristiansand dobbel + ". "Kristiansand dobbel + " ble utviklet som følge av en forespørsel fra Kristiansand kommune til undertegnede om å bruke kommunen som case i undervisningen. Bakgrunnen for henvendelsen er den kommende kommunesammenslåingen. Fra januar 2020 skal Kristiansand, Songdalen og Søgne kommuner bli én kommune, "nye" Kristiansand.

"Kristiansand dobbel + " inneholder flere undervisningsopplegg og ble presentert som felles case for et forslag om å etablere en "tverrfaglig masterklasse" ved NMBU. Tverrfaglig masterklasse er initiert av SITRAP som en alternativ måte å gjennomføre det avsluttede semesteret med egenmasteroppgave. Grunntanken er at studenter fra ulike studieprogram ved NMBU kan arbeide med en felles case, men med ulike temaer, problemstillinger og metoder. Dette øker verdien av den enkelte masteroppgave, da problemstillingen inngår i en større sammenheng og resultatene bidrar til et bredt anlagt materiale. Det er dog studentene selv i samarbeid med den enkeltes veileder, som har ansvar for hvordan casen anvendes i forskningen.

"Tverrfaglig masterklasse 2019" har hatt 14 studenter, fordelt på 12 oppgaver som dekker sju ulike studieprogrammer og kommer fra tre ulike fakulteter ved NMBU. Det har vært gjennomført noen felles workshops, befaringer og presentasjoner av arbeidet underveis. Dette har gitt studentene innsikt i hverandres arbeid og de har kunnet gi hverandre verdifulle tilbakemeldinger underveis i prosessen. Kristiansand kommune har invitert studentene til å presentere resultatene sine på SNART!! konferansen i juni 2019 og en artikkelversjon av oppgavene vil bli samlet i en antologi som skal produseres i etterkant. Deler av materialet som studentene har utviklet vil inngå i en planlagt utstilling våren 2020, som har blitt støttet av KORO. Forøvrig er alle masteroppgavene utarbeidet, veiledet og sensurert i tråd med studieforskriften og de ulike studieprogrammernes kvalitetskrav.

Jeg vil takke alle studentene (Det har vært en glede å bli kjent med dere) og deres veiledere som bidro i oppstart- og midtveispresentasjoner. Og jeg vil spesielt takke representantene fra de tre kommunene som har bidratt med bakgrunnskunnskap og hjelp til å komme i kontakt med informanter for studentenes intervjuer.

Til slutt vil jeg ønske alle studentene lykke til videre; slutt aldri å stille gode spørsmål!

Ås, Mai 2019

Koordinator for "Tverrfaglig masterklasse 2019"

Professor Elin Børrud

Leder av SITRAP *Senter for integrert og transfaglig undervisning i planlegging*

Fakultet for landskap og samfunn, NMBU

Sammendrag

Fritidsboliger er et utbredt fenomen i Norge, men dagens fritidsboligpolitikk er veldig lite diskutert i forhold til dagens klimapolitikk. Dagens klimapolitikk oppfordrer alle kommunene i landet til å kutte klimagassutslipp gjennom planleggingen. Kommuner skal som sådan fokusere på klimatilpasning og tiltak som kutter utslippene. Men det er tydelig at klimapolitikken også må begynne å inkludere fritidsboliger.

Denne masteroppgaven tar for seg hvordan klimapolitikk og fritidsboliger forholder seg til hverandre på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. En dokumentanalyse og to casestudier benyttes for å gi en dypere forståelse av hvordan ulike institusjonelle forhold påvirker fritids- og klimapolitikkforvaltningen på det lokale nivået. Casene i denne oppgaven er Kristiansand kommune og Søgne kommune. Først vil de nasjonale og regionale føringene for klimapolitikk og fritidsboliger undersøkes og sammenlignes, for så å undersøke hvordan disse temaene samsvarer med det lokale planleggingsnivået. Litteratur og teori om potensiale og barrierer som gjør seg gjeldene for klimapolitikken for kommuner vil bli gjennomgått og sett i sammenheng med case-kommunene, samt teorier om partnerskap og governance.

Den første viktige oppdagelsen som danner et viktig grunnlag for resten av oppgaven er at klimapolitikk og fritidsboligpolitikken er blind til hverandre i de overordnede plandokumentene. Videre tilfører ikke det regionale planleggingsnivået noen ny informasjon som kommunene kan dra nytte av. Som sådan må det lokale planleggingsnivået ut ifra nasjonale retningslinjer tolke hvordan klimapolitikken kan overføres til fritidsboliger. Tolkningen av klimapolitikken og hvordan fritidsboligene forvaltes varierer i case-kommunene, fordi kommunene tolker forskjellig og har ulike prioriteringer. Spesielt barrierene for planlegging av klimapolitikk på det lokale planleggingsnivået er en utfordring å takle.

Resultatet viser at det er store forskjeller i forvaltningen og tilnærmingen av klimapolitikk og fritidsboliger i case-kommunene. Dagens utvikling av fritidsboliger kan ut ifra de klimapolitiske rammene i stor grad baseres på en mangel på oppmerksomhet, mangel på kunnskap og private interessers makt i planleggingen.

Abstract

Vacation homes are a widespread phenomenon in Norway, but today's vacation home policy is hardly discussed in relation to today's climate policy. Today's climate policy encourages all municipalities in the country to cut greenhouse gas emissions through planning. As such, municipalities should focus on climate adaptation and measures that cut emissions. But it is clear that climate policy must also begin to include vacation homes.

This thesis deals with how climate policy and holiday homes relate to each other at the national, regional and local level. A document analysis and two case studies are conducted to provide a deeper understanding of how different institutional conditions affect the leisure and climate policy management at the local level. The cases in this thesis are Kristiansand municipality and Søgne municipality. First, the national and regional policies for climate policy and vacation homes will be explored and compared, then I will examine how these topics match the local planning level. Literature and theory of the potentials and barriers that are applicable to climate policy will be reviewed and seen in the context of the case municipalities, as well as theories on partnerships and governance.

The first important discovery that forms an important basis for the rest of the thesis is that climate policy and the vacation home policy are blind to each other in the overall planning documents. Furthermore, the regional planning level does not provide any new information that the municipalities can benefit from. As such, the local planning level must interpret how climate policy can be transferred to vacation homes. The interpretation of the climate policy and how the holiday homes are managed varies in the case municipalities, because the municipalities interpret differently and have different priorities. In particular, the barriers to effective management of climate policies at the local planning level are a challenge.

The result shows that there are major differences in the management and approach to climate policy and vacation homes in the case municipalities. Today's development of vacation homes can, based on the climate policy framework, largely be based on a lack of attention, lack of knowledge and the power of private interests in planning.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Introduksjon	7
1.1. Innledning.....	7
1.2. Problemstilling.....	8
1.3. Formål og avgrensning	9
1.4. Oppgavens struktur.....	9
Kapittel 2 Metode	10
2.1. Kvalitativ og kvantitativ metode	10
2.2. Forskningsdesign	11
2.3. Valg av case, dokumenter og informanter	14
2.3.1. Casesdesign.....	14
2.3.2. Dokumentanalyse	15
2.3.3. Intervjuer	17
2.4. Etikk.....	19
2.5. Reliabilitet	19
2.6. Validitet	20
Kapittel 3 Litteratur og teori	21
3.1. Litteratur	21
3.1.1. Kommunale klimatiltak – potensiale og barrierer	21
3.1.2. Offentlige myndigheters rolle innen fritidsboliger–muligheter og utfordringer	26
3.2. Teori.....	28
3.2.1. ‘Miljøvennlig’	28
3.2.2. Offentlig-privat samarbeid	29
3.2.3. ‘Governance’ som teori og begrep	30
3.2.4. Governance og partnerskap i Norge i forhold til klimapolitikkogfritidsboliger	31
Kapittel 4 Funn og analyse: Del I – Overordnede retningslinjer og føringer	33
4.1. Plansystemet i Norge	33
4.2. Planprosessen.....	34
4.3. Overordnede retningslinjer og føringer for klimapolitikk.....	35
4.3.1. Nasjonale føringer	35
4.3.2. Klimapolitikk forankret i lovverk.....	37
4.3.3. Klimahensyn i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	37

4.4.	Regionale føringer	38
4.5.	Klimapolitikk på lokalt nivå	39
4.6.	Overordnede retningslinjer for fritidsboliger	39
4.6.1.	Nasjonale rammer for hyttepolitikk	39
4.6.2.	Hyttestandarder	41
4.6.3.	Nærings- og grunneierforhold	42
4.6.4.	Teknisk infrastruktur	42
4.6.5.	Fortetting av eksisterende hytteområder	43
4.7.	Forholdet mellom overordnet klimapolitikk og fritidsboliger	43
Kapittel 5 Funn og analyse: Del II – case-kommunene		45
5.1.	Bakgrunn og informasjon om fritidsboliger	45
5.2.	Klimapolitikk i case-kommunene	50
5.2.1.	Kristiansand kommune	50
5.2.2.	Søgne kommune	53
5.3.	Fritidsboliger i case-kommunene	57
5.3.1.	Kristiansand kommune	57
5.3.2.	Søgne kommune	58
5.4.	Private interesser i forhold til fritidsboliger	61
5.5.	Kommunal klimapolitikk og fritidsboliger i forhold til hverandre	62
5.6.	Oppsummering	68
Kapittel 6 Diskusjon		70
6.1.	Hvorfor er fritidsboliger så lite omtalt i klimapolitikken til kommunene?	70
6.2.	Grunnen til dagens utvikling av fritidsboliger ut ifra klimapolitikken	73
Kapittel 7 Konklusjon		78
Referanser		81
Figur- og tabelliste		84
Vedlegg		85

Kapittel 1 Introduksjon

1.1. Innledning

Utfordringer knyttet til klima- og miljø blir mer alvorlige etterhvert som klimaendringer blir mer merkbare. En måte å forebygge disse klimaendringene på er gjennom klimapolitikk. Hensikten til klimapolitikk som sådan er å motvirke og redusere klimaendringer som følge av klimagassutslipp gjennom å vedta politiske tiltak, som eksempelvis å fortette rundt knutepunkt og sentrumsområder. Likevel fortsetter fritidsboliger å bygges i sårbare naturområder og i områder som er særdeles utsatt for klimaendringer. I starten av 2019 fantes det totalt 452 008 fritidsboliger i Norge, herunder hytter, sommerhus, helårsboliger og våningshus benyttet som fritidsbolig (Statistisk sentralbyrå, 2019). Tallet for 2019 har økt med ca. 20 000 fritidsboliger sammenlignet med 2018. Dette understreker at fritidsboliger er et utbredt fenomen i Norge som må vurderes i klimapolitikken.

De siste fem årene har problematikken rundt fritidsboliger blitt mer synlig i media (Christensen, 2018, 28. sep; Dagbladet, 2018, 19. desember; Humberst, 2018, 28. mars), hvor det blant annet fremheves at de fleste kommuner vedtar planer om fritidsboligutbygging for å sikre sysselsetting og kommuneøkonomien uten å tenke på miljøbelastningen disse hyttene kan føre til.

Fritidsboligen som konsept går imot alle forventninger til moderne planlegging, fordi den av natur er plassert utenfor tradisjonelle sentrumsområder og tettsteder. Grunnideen bak fritidsboliger er at de enkeltvis ligger i rurale områder, omringet av natur. I takt med den økende inntekten og levestandarden til nordmenn har ideen om hytta som et tilfluktssted for fritidsliv og naturopplevelser grodd seg fast. Som sådan er det en økende etterspørsel på fritidsboliger i landet som blir tilfredsstilt av stadig mer utbygging. En voksende andel fritidsboliger og fritidsboligfelt bygges derfor utenfor sentrumsområder. Dette er ikke forenelig med ønsket klimapolitikk verken globalt eller i Norge. Så hvorfor fortsetter denne utviklingen?

Det er derfor interessant å undersøke fritidsboligutviklingen ut ifra dagens klimapolitikk. Klimadimensjonen av fritidsboligutviklingen er kun undersøkt i en begrenset grad i tidligere forskning, og derfor er det et kunnskapsgap i dette temaet. Ved å ta

utgangspunkt i både plandokumenter, samt politikere og planleggeres tilnærming til klimapolitikk, vil den generelle holdningen til fritidsboliger i areal- og samfunnsplanleggingen utfolde seg. Denne oppgaven tar for seg hvordan nasjonal, regional og lokal planlegging tar hensyn til fritidsboliger ut ifra den gjeldene klimapolitikken. Hovedfokuset ligger på det lokale nivået, ettersom det er på dette nivået planlegging faktisk foregår.

1.2. Problemstilling

På bakgrunn av innledningen tar oppgaven utgangspunkt i følgende hovedproblemstilling som skal besvares:

- Basert på en institusjonell sammenheng, hvordan kan dagens utvikling av fritidsboliger forstås ut i fra de klimapolitiske rammene som er satt?

For å besvare hovedproblemstillingen er følgende underproblemstillinger formulert for å bygge opp hovedproblemstillingen:

1. I hvilken grad samsvarer klimapolitikken på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og i hvilken grad relaterer denne politikken til fritidsboliger?
2. Hvordan forholder kommunale planleggere og politikere seg til klimapolitikk når det gjelder fritidsboligbebyggelse?
3. Hvorfor er fritidsboliger så lite omtalt i klimapolitikken til kommunene?

Underproblemstillingene skaper grunnlaget for å besvare hovedproblemstillingen. Den første underproblemstillingen danner et innblikk i de klimapolitiske rammene, mens den andre og tredje underproblemstillingen bygger på hverandre. Rekkefølgen på underproblemstillingene er dermed viktig å følge, slik at besvarelsen for hovedproblemstillingen bygges opp på en logisk måte.

1.3. Formål og avgrensning

Hensikten med oppgaven er undersøke forholdet mellom fritidsboliger og klimapolitikk. Dette er begrenset til to caser: Kristiansand kommune og Søgne kommune. Case-kommunenes planlegging og forvaltning av fritidsboliger i praksis skal altså belyses ut ifra den gjeldende klimapolitikken. Rammene for undersøkelsen består av nasjonale, regionale og lokale plandokumenter som omhandler klimapolitikk og fritidsboliger, og hvordan disse brukes i den kommunale planleggingen. Kun de nasjonale og regionale plandokumentene som har til formål å danne grunnlaget for kommunal planlegging er brukt, ikke alle overordnede plandokumenter som handler om klimapolitikk generelt. Begge case-kommunene ligger ute ved kysten, som betyr at fritidsboliger langs sjøen er fokuset, ikke fjellhytter. På den måten begrenses omfanget av oppgaven som gjør det mulig å undersøke problemstillingen innenfor tidsperspektivet.

1.4. Oppgavens struktur

Etter introduksjonskapittelet følger metoden som kapittel to. Her presenteres forskningsdesign, casedesign og metodiske refleksjoner. Prosessen med datainnsamling, utvalg av deltakere og dokumenter for analysen blir også forklart i dette kapittelet, samt etikk, reliabilitet og validitet for oppgaven. Det tredje kapittelet handler om litteratur og teori for oppgaven. Først presenteres relevant litteratur etterfulgt av teoretiske antagelser som blir brukt til å belyse temaer som omhandler fritidsboliger og klimapolitikk. Kapittel fire er den første delen av funn og analyse, hvor de overordnede retningslinjene for klimapolitikk og fritidsboliger blir presentert. De overordnede retningslinjene betyr i denne sammenhengen plandokumenter fra nasjonalt og regionalt hold som handler om klimapolitikk og fritidsboliger. Kapittel 5 er den siste halvdel av funn og analyse. Her presenteres klimapolitikken og fritidsboligsituasjonen på det lokale nivået. Først presenteres Kristiansand kommune og Søgne kommune som to caser, videre blir klimapolitikken og fritidsboligene i kommunene lagt frem. Avslutningsvis er det en diskusjon (kapittel 6) og konklusjon (kapittel 7) som besvarer hovedproblemstillingen i oppgaven. Til slutt er det referanser og vedlegg.

Kapittel 2 Metode

Metodekapittelets hensikt er å forklare hva som er gjort i studien, hvordan (empirisk) informasjon er samlet inn, samt styrker og svakheter ved brukt tilnærming (Olsson, 2011). Her vil det presenteres de metodene som er brukt og hvordan de har blitt gjennomført. Etikkk, reliabilitet og validitet vil også diskuteres i dette kapittelet. Dette kapitelet skal dermed underbygge og gi rom til å vurdere grunnlaget for konklusjonen. Andre viktige grunner for å inkludere et metodekapittel er for å kunne utføre lignende studier i ettertid, lære å bruke metode som en del av vitenskapelig skolering, og bygge opp grunnleggende kjennskap til prinsipper (Olsson, 2011).

Denne oppgaven besvares ved bruk av samfunnsvitenskapelig metode. Dette er en metode som tar utgangspunkt i hverdagsvirkeligheten – den virkeligheten som folk opplever. Som sådan handler det om å samle inn, analysere og tolke informasjon fra virkeligheten. Samfunnsvitenskapelig metode tilegner seg informasjon om den sosiale virkeligheten, samt hvordan denne informasjonen skal analyseres (Johannessen, Christoffersen, & Tuft, 2011). Det er dette som kalles for empirisk forskning. Innen empirisk forskning finnes det primærdata og sekundærdata. Primærdata er informasjon man selv har opparbeidet, mens sekundærdata er informasjon som allerede eksisterer og som er opparbeidet av andre.

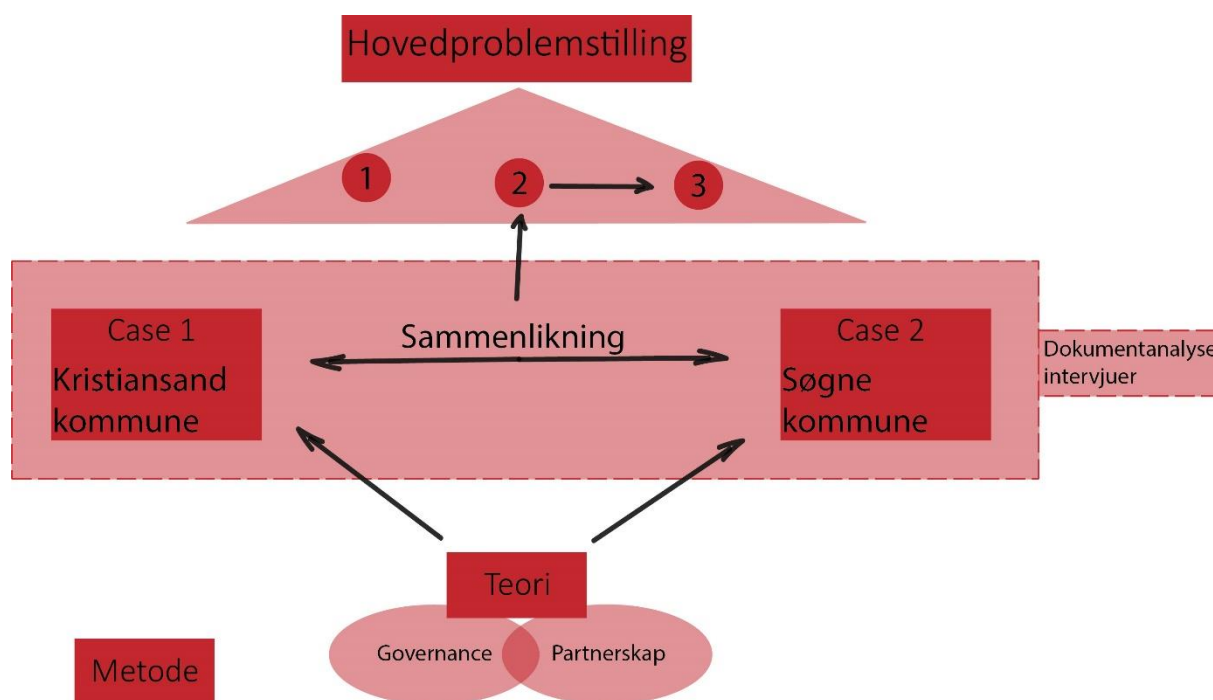
2.1. Kvalitativ og kvantitativ metode

Kvalitativ og kvantitativ tilnærming er to grener innenfor samfunnsvitenskapelig metode. Den kvalitative tilnærmingen kjennetegnes ved at tekst, lyd og bilde er utgangspunkt for datainnsamling (Johannessen et al., 2011). Kvalitativ tilnærming er spesielt hensiktsmessig når det skal undersøkes fenomener man ønsker å forstå mer grundig. Denne tilnærmingen passer også godt til fenomener man ikke kjenner så godt til eller som det er forsket lite på tidligere. Selve hensikten er å forstå noe dypere. Kvantitativ tilnærming kjennetegnes ved å kartlegge eller telle fenomener, gjerne ved bruk av statistikk (Johannessen et al., 2011). Kort oppsummert forsøker kvalitative metoder å forstå et fenomen helhetlig, mens kvantitative metoder undersøker hvor ofte fenomenet utspiller seg. Med andre ord, kvalitative metoder anvender tekst, mens kvantitative metoder anvender tall.

Kvalitative metoder har spesielt to svakheter. Den ene er hvordan data er en utfordring å etterprøve (reliabilitet) (Olsson, 2011). Den andre er hvordan data tolkes. Forskeren tolker data på sin individuelle måte. Det er ingen som tolker kvalitative data helt likt ettersom alle individer har forskjellige verdenssyn og bakgrunn (Johannessen et al., 2011). Kvantitative metoder på sin side har særlig én svakhet, nemlig at man bruker tall og målbare data uten å inkludere faktorer som ligger bak disse målbare dataene.

2.2. Forskningsdesign

Forskningsdesign handler om prosessen fra problemstilling og fram til resultatet, altså at man starter med utforming av problemstilling, valg av teoretisk forankring for så å gå videre til kriterier for analyse og tolking av data (Johannessen et al., 2011). Forskningsdesign er knyttet til en undersøkelse (Johannessen et al., 2011). Det handler om hvem eller hva som skal undersøkes og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. Når det gjelder hva og hvordan noe skal undersøkes, er tidsdimensjonen en sentral del. En undersøkelse kan gjennomføres på et bestemt tidspunkt eller over lengre perioder. En annen viktig del er å bestemme seg for en strategi. Man kan da velge å bruke deduktiv, induktiv, retroduktiv og abduktiv forskningsstrategi. Deduktiv strategi er å gå fra teori til empiri, det vil si å gå fra det generelle til det konkrete (Johannessen et al., 2011). Induktiv strategi er motsatt, det vil si å gå fra empiri til teori. Når man ønsker å finne bakenforliggende årsaker til at visse fenomener og situasjoner oppstår, passer det best å bruke en retroduktiv strategi. Retroduktiv strategi brukes for å svare på hvorfor-spørsmål, der man jobber fra effekt til årsak. I denne sammenhengen kan teorier brukes til å belyse fenomener. Abduktiv strategi på sin side handler om å skape forståelse snarere enn forklaring, ved å gi grunner framfor årsak. Teorien er med på å forklare empirien, og da er det best å ta utgangspunkt i allerede eksisterende teorier for å se om de kan bidra til å utdype empirien.

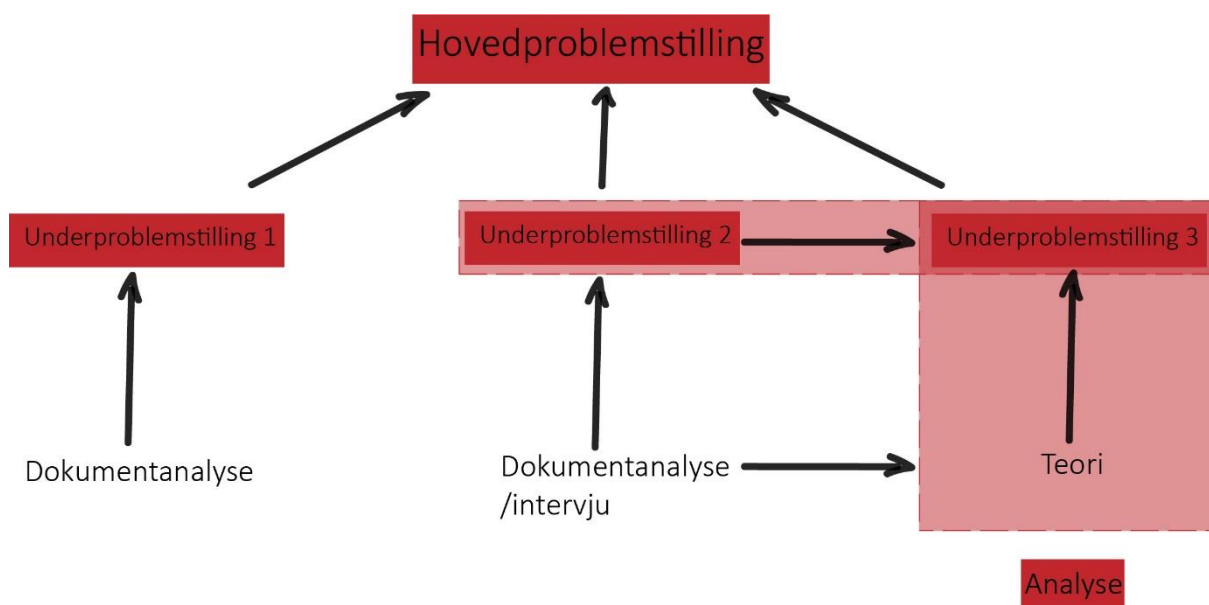


Figur 1: Illustrasjon av forskningsdesignet (retroduktiv) til oppgaven. Tallene 1, 2 og 3 i illustrasjonen representerer underproblemstilling 1, 2 og 3 respektivt. Den teoretiske forankringen vil belyse situasjonen i de to casene som sammenliknes. Både dokumentanalysen og intervjuene gir et innblikk i de to casene. Videre vil casene bli sett på i lys av underproblemstilling 1, 2 og 3, hvor 2 og 3 bygger på hverandre og er hovedvekten av analyse og diskusjon. Underproblemstilling 1 er kontekst og bakgrunn for 2 og 3. Underproblemstillingene danner tilsammen grunnlaget for å belyse hovedproblemstillingen.

Forskningsdesignet i denne oppgaven er basert på flere ulike metoder for innhenting av data. Først og fremst er det valgt en retroduktiv strategi (se figur 1). Dette er valgt fordi det tas utgangspunkt i teorier om governance og partnerskap for å belyse hvorfor fritidsboliger er tatt lite hensyn til i klimapolitikken (underproblemstilling 3). Innhenting av informasjon er gjennomført ved hjelp av en kombinert dokument- og casestudie, hvor dokumentanalysen for det meste spiller inn som bakgrunnsinformasjon og besvarelse på den første underproblemstillingen (se figur 2). Dette gir oppgaven en kvalitativ tilnærming.

Oppgaven er videre begrenset til to caser. Det var hensiktsmessig å ha to caser fordi det gjorde det mulig å sammenligne hvordan forskjellige kommunale kontekster fører til forskjellig politikk og oppfatning av fritidsboligplanlegging. Det viser på en mer nyansert måte hvordan teorier om partnerskap og governance kan bidra til å forklare den institusjonelle settingen i case-kommunene, og hvilke utslag dette får i praksis. Det var hensiktsmessig å inkludere disse teoretiske forankringene, ettersom de overlapper og utfyller hverandre i en samfunnsmessig kontekst.

I casestudiet er det gjennomført både en dokumentanalyse og intervjuer, siden dette var mest hensiktsmessig for å samle mest mulig data om de to casene. Data som var utilgjengelig i dokumentanalysen kunne dermed bli samlet under en intervjurunde, mens dokumentanalysen underbygger det som fremkommer i intervjuene. Som sådan utfyller intervjuene og dokumentanalysen hverandre. Dette var en svært gunstig måte å gi et nyansert svar på underproblemstillingene og problemstillingen. Underproblemstillingene skal undersøkes i en kronologisk rekkefølge som i samspill vil gjøre det mulig å belyse hovedproblemstillingen (se figur 2).



Figur 2: illustrasjon av underproblemstillingene i forhold til hverandre og hovedproblemstillingen. Underproblemstilling 1 vil besvares ved bruk av dokumentanalyse og danner som sådan bakteppet for diskusjonen i underproblemstilling 2 og 3. Underproblemstilling 2 vil besvares ved bruk av både dokumentanalyse og intervjuer. Underproblemstilling 3 bygger videre på underproblemstilling 2 og det er her det teoretiske grunnlaget fra kap. 3 skal analyseres og inkorporeres i diskusjonen (kap. 6).

Den første underproblemstillingen besvares ved bruk an dokumentanalyse (se figur 2) og skaper en slags knagg for videre analyse og diskusjon for de to neste underproblemstillingene. Den andre underproblemstillingen besvares ved å kombinere data fra intervjuene og dokumentanalysen. Det teoretiske grunnlaget, kombinert med intervjuene og dokumentanalysen kan ikke besvare den tredje underproblemstillingen på en tilfredsstillende måte, og det benyttes dermed teoretiske fenomener og begreper.

2.3. Valg av case, dokumenter og informanter

2.3.1. Casedesign

Grunnideen i et casestudie er at en spesifikk setting studeres i detalj, ved hjelp av hvilke som helst metoder (Silverman, 2013). Casestudier kjennetegnes ved at en forsker samler inn mye informasjon om enkelte omgivelser (settinger) over en tidsperiode.. Forskeren samler da inn mest mulig informasjon for å gi en inngående beskrivelse av casen. Casestudier har som mål å gi innsikt og forståelse ved å beskrive og forklare hva som skjer. Stake (1995) beskriver et casestudie som både en læringsprosess og et produkt av kunnskapen som bygges. Det vil si at en grundig, mangesidig forståelse av et komplekst problem kan oppnås gjennom å utforske et fenomen i dybden og i sin naturlige sammenheng (Crowe et al., 2011). Casestudier bruker flere typer informasjon, men helst av typen kvalitativ data. En casestudie kan ikke generaliseres, ettersom resultatene alltid vil være tids- og stedavhengig. Leseren skal gjennom analysen som fremkommer i oppgaven få en forståelse av fenomenet som blir forsket på. I dette tilfellet fritidsboliger og klimapolitikk i forhold til hverandre. Stake (1995) har identifisert tre ulike kategorier innen casestudier;

- Intrinsic case (beskrivende case)
- Instrumental case (forklarende case)
- Collective case (utforskende case)

En beskrivende case er et studie hvor casen i seg selv er hovedinteressen. Det vil si at casen har som formål å beskrive for eksempel en person, en spesifikk gruppe, et yrke, en avdeling eller en organisasjon (Grandy, 2010). En forklarende case er studie hvor hensikten er å gi innsikt i et bestemt problem, utfordre generaliseringer eller bygge teori (Grandy, 2010). En utforskende case innebærer å studere flere tilfeller samtidig eller i rekkefølge for å generere en bredere forståelse av et bestemt problem (Crowe et al., 2011). Både den forklarende og utforskende casen tar også for seg eksempelvis en person, gruppe, yrke, avdeling eller organisasjon.

Casene er imidlertid ikke nødvendigvis gjensidig eksklusive kategorier (Crowe et al., 2011). Denne oppgaven har elementer fra alle tre typene. De to casene, Kristiansand kommune og Søgne kommune sammenlignes for å skape forståelse om fritidsboliger og klimapolitikk, og på den måten gi innsikt og utfordre eksisterende oppfatning om fenomenene. I tillegg er case-kommunene i seg selv beskrevet i forhold til klima- og fritidsboligsituasjonen slik de er i dag.

Casestudiet i denne oppgaven var først og fremst basert på hvilke kommuner som innehar et stort omfang av fritidsboliger langs kysten. Da arbeidet med denne masteren startet var det kun tenkt å benytte én case, et fritidsboligutbyggingsprosjekt utenfor Kristiansand kommune. Det ble klart under intervjuene at det vil være bedre med to caser; fritidsboligpolitikken i Søgne kommune og Kristiansand kommune. To caser kunne belyse problemstillingen på en mer sammensatt måte enn én case kunne. Casene er nabokommuner, har et stort omfang av fritidsboliger langs kysten og skal i tillegg slås sammen i 2020. En slik endring som kommunesammenslåing medfører i den kommunale administrasjonen gjorde det særlig interessant å sammenlikne hvordan fritidsboligpolitikken utspiller seg i praksis før sammenslåingen skjer.

2.3.2. Dokumentanalyse

Dokumentanalyse (også kalt for dokumentstudie), handler om å arbeide med tekst. Et slik analyse er ofte anbefalt som en forberedende aktivitet før man gjennomfører andre former for informasjonshenting (Olsson, 2011). En dokumentanalyse går ut på å samle data som allerede eksisterer (sekundærdata) og tolke dette i en større kontekst. Ved bruk av eksisterende data må man vurdere hvordan data er produsert, hva de skal brukes til, samt styrker og svakheter (Olsson, 2011).

Dokumentanalysen ble gjort tidlig i arbeidsprosessen for å få en tidlig innføring i hvordan klimapolitikken og fritidsboligpolitikken utspiller seg i de ulike plannivåene, samt hvordan kommunene forholder seg til overordnede klimapolitiske retningslinjer og dokumenter fra regionalt og nasjonalt plan. Arealdelen i kommunene gav en oversikt over omfanget av hytter i begge kommuner. Dokumentene var også en forberedende aktivitet før intervjuprosessen hvor lokale, regionale og nasjonale planleggingsdokumenter ble gjennomgått. Dette var for å bygge opp en forståelse og se sammenhengen i klimapolitikken på de ulike plannivåene. Dokumentene som ble gjennomgått er utvalgte offentlige plandokumenter fra kommunen, fylkesregionen og staten. Dokumentene som ble gjennomgått er som følger:

Nasjonalt nivå	Regionalt nivå	Lokalt nivå	
		Kristiansand kommune	Søgne kommune
<i>Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging</i>	<i>Klimaplan for knutepunkt Sørlandet</i>	<i>Kommuneplan 2011-2022 (kun arealdel er gjeldende)</i>	<i>Kommuneplanens arealdel 2018-2030</i>
<i>Norsk klimapolitikk (Meld. St. 21)</i>		<i>Kommuneplanens samfunnsdel 2017-2030</i>	<i>Kommuneplanens samfunnsdel 2017-2030</i>
<i>Klimastrategi mot 2030 (Meld. St. 41)</i>		<i>Kommunal planstrategi 2016-2019</i>	<i>Kommunal planstrategi 2016-2019</i>
<i>Veileder for fritidsbebyggelse (T-1450)</i>			

Tabell 1: Tabell over alle plandokumenter som er tatt i bruk, fordelt på tre forskjellige plannivå.

I de ulike dokumentene ble det først og fremst søkt opp relevante nøkkelord som «klimapolitikk», «klima», «klimaendringer», «miljø», «utslipp», «hytter/fritidsbolig» og «strandsoner». Disse nøkkelordene gjorde det tydeligere hva stat, fylke og kommunene vektlegger og har klare retningslinjer på. Denne typen tilnærming kan kalles en innholdsanalyse, som går ut på å oppdage forekomsten av bestemte ord og temaer i eksempelvis en tekst. Deretter kan man analysere hva forekomsten betyr og relasjonene mellom ordene og temaene.

I denne oppgaven refereres det til fritidsboliger og hytter om hverandre, men begrepene betyr i denne konteksten det samme. Typiske hytter, sommerhus og leilighetskomplekser bygget utelukkende for fritidsformål regnes som fritidsboliger. Helårsboliger brukt som fritidsbolig inkluderes også i denne definisjonen. Så lenge fritidsboligens primære bruksområde gjelder fritidsformål og det ikke er en primærbolig så er det å regne som en fritidsbolig.

2.3.3. Intervjuer

Intervjuer er den mest brukte måten å samle inn kvalitative data på, nettopp fordi det er en anvendelig måte å skaffe seg fyldige og detaljerte beskrivelser på (Johannessen et al., 2011). Et kvalitativt intervju skal være en samtale med struktur og formål, hvor strukturen er koblet til deltakernes rolle og formålet er å forstå eller beskrive noe (Kvale & Brinkmann, 2009). Etersom intervjueren stiller spørsmål til en deltaker er ikke partene likestilt i intervjusituasjonen. Informasjonen som samles er avhengig av hva slags problemstillinger og underproblemstillinger som skal besvares. Det kvalitative intervjuet får fram beskrivelser av deltakernes meninger, holdninger samt erfaringer, og man kan tolke betydningen av det som kommer fram (Kvale & Brinkmann, 2009).

Et kvalitativt intervju kan være strukturert på flere måter. Det kan være enten ustrukturert, semistrukturert eller strukturert. Et ustrukturert intervju er uformelt og åpent i form av at forskeren har gitt et tema til en deltaker, men spørsmål varierer ut ifra deltakeren. Et semistrukturert intervju har en intervjuguide som utgangspunkt for interaksjonen, men tema og spørsmål kan endre rekkefølge ut ifra hva forskeren syntes er hensiktsmessig. Et strukturert intervju har en fast rekkefølge på både spørsmål og tema.

Utfordringer knyttet til klimaendringer er fremdeles et relativt nytt i den kommunale planleggingen, så det er ikke alltid de lokale plandokumentene har tatt tilstrekkelig høyde for dette. Da er intervjuer en svært gunstig måte å tilegne seg nyere informasjon og for å undersøke hvordan folk i kommunen tolker og gjennomfører kommunale arbeidsoppgaver. Spesielt plandokumentene er ofte noen år gamle, så intervjuene gir innsikt i det aller nyeste som skjer i kommunen, samt hvordan nye utfordringer oppfattes.

En intervjuguide ble utformet etter en tematisk inndeling av underproblemstillingene. Det ble dermed gjennomført semi-strukturerte intervjuer. Mellom 6 og 10 førende spørsmål ble spurt intervjuobjektene. Intervjuguiden har vært lik gjennom hele intervjuprosessen, dog med små variasjoner basert på nye funn eller intervjudeltakerens arbeidsområde. Noen av spørsmålene i intervjuguiden er spesifikt rettet mot administrasjonen. Det ble derfor vurdert om disse spørsmålene var hensiktsmessig å spørre intervjudeltakerne som ikke jobbet i administrasjonen. I tillegg ble en del oppfølgingsspørsmål spurt underveis som ikke fremkommer av intervjuguiden. Intervjuene ble gjennomført tidlig i prosessen og hensikten er

å belyse analyse og diskusjon i oppgaven. Sitater fra intervjuene i oppgaven er markert i kursiv og i anførselstegn. Se vedlegg 1 for intervjuguide.

Intervjuene i oppgaven ble først avtalt ved en etterspørsel til en representant fra kommunen. Denne representanten kontaktet så de mest aktuelle personene ut ifra oppgavens tema og problemstilling. Intervjudeltakerne har takket ja til å bli intervjuet på e-post, og ble tilsendt intervjuguide og informasjon om hva oppgaven ønsker å belyse via e-post en uke før intervjuet. Under intervjuet ble deltakerne informert og samtykket til at samtalen ble tatt opp med lydopptaker. Totalt ble 6 individer intervjuet, 3 politikere fra Kristiansand kommune og 3 fra administrasjonen, hvorav 2 er fra Kristiansand og 1 er fra Søgne. En ekstra planlegger supplerte under intervjuet med planleggeren fra Kristiansand. Individene fra administrasjonen hadde sitt arbeidsområde i planavdelingen hvor de jobbet med enten kommuneplan, reguleringsplan og/eller områderegulering. Disse intervjuene ble gjennomført som samtaler hvor deltakerne fikk snakke bredt om sitt syn og erfaringer rundt temaet. Det var ingen fast tidsgrense annet enn en antakelse om at det ville vare i rundt 30-45 min. Intervjuene har blitt holdt i perioden fra 25.02.2019 - 04.03.2019. Intervjuene ble transkribert helhetlig innen 24 timer. Transkriberingen ble gjort ordrett, som vil si at det ikke er gjort noen omformuleringer eller rettinger av ufullstendige setninger i transkripsjonen.

Intervjuene ble deretter tematisk inndelt i tre kategorier; klimapolitikk, fritidsboliger og private interesser. Dette gjorde det mulig å se hvordan de ulike kategoriene oppfattes av Søgne kommune og Kristiansand kommune.

Det ble forsøkt tidlig i prosessen å få tak i en politiker fra Søgne, men dette lyktes ikke. Skjevfordelingen mellom intervjudeltakere fra Kristiansand og Søgne må derfor adresseres; for det første kunne representantene fra Kristiansand gi en del informasjon om Søgne, og denne informasjonen stemte overens med det representanten fra Søgne fortalte. For det andre brukes intervjuene i størst grad til å besvare underproblemstilling 2, og delvis 3 (se figur 2). Underproblemstilling 1 og delvis 3 besvares via andre metoder. Den helhetlige besvarelsen på hovedproblemstillingen er dermed ikke fullstendig avhengig av data fra intervjuene. Likevel må der erkjennes at mer informasjon om Kristiansand enn Søgne ligger til grunn for besvarelsen av oppgaven.

Et av intervjuene med en politiker ble gjort ved telefonsamtale hvor det ikke var mulig

å ta lydopptak. Notater ble dermed gjort underveis og deretter transkribert umiddelbart etter avsluttet samtale. En ekstra planlegger ble med i samtalen de siste 15 minuttene under intervjuet av administrasjonen i Kristiansand kommune, selv om dette ikke var avtalt på forhånd. Dette ble gjort fordi intervjuobjektet under samtalen ikke hadde utdypende informasjon om et spørsmål som ble stilt, men visste om en person som kunne svare som allerede befant seg på arbeidsplassen. Den ekstra planleggeren gav muntlig tillatelse under samtalen at opptak av samtalen kunne gjennomføres.

2.4. Etikk

Oppgaven ble meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) den 08.01.2019 med godkjent tilbakemelding den 09.01.2019. NSD vurderte at oppgaven var i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres slik det ble dokumentert i meldeskjemaet. Det vil si at alle intervjuobjektene er anonymiserte og opptak er blitt slettet etter 24 timer.

Dataene som fremkommer i intervjuene er behandlet på en måte som gjør at deltakerne ikke kan direkte identifiseres. Selve intervjuene handler i stor grad om hvordan kommunen gjennomfører arbeid relatert til klimapolitikk og fritidsboliger. Klimapolitikken i seg selv er en opphetet debatt i samfunnet allerede, og denne oppgaven har ingen hensikt i å sette meningene og erfaringene til intervjudeltakerne opp mot hverandre.

2.5. Reliabilitet

Dersom den samme undersøkelsen kan gjentas under samme forhold, og de samme resultatene kommer fram, er det god reliabilitet (Olsson, 2011). En utfordring med kvalitative metoder er graden av pålitelighet. Hvor pålitelig informasjonen fra intervjuene var må dermed vurderes. Fremstillingen av kompetanse og arbeid som framkom kan være basert på en personlig agenda om å ta seg best ut i en intervjusituasjon, og dette må behandles bevisst. Tre av intervjuene ble gjennomført på arbeidsplassen til vedkommende, mens de tre resterende ble gjennomført utenfor arbeidsplass. Utenfor arbeidsplass i denne konteksten betyr sittegrupper i offentlige bygg (Ikke caféer).

Den samme intervjuguiden har blitt brukt i begge case-områdene gjennom hele prosessen for å sikre utsagn basert på samme type spørsmål og tema. Dette er for å belyse

begge kommunenes erfaringer rundt klimapolitikk og fritidsboliger, og danner som sådan grunnlaget for sammenlikningen. Det at alle samtalene bortsett fra én ble tatt opp øker reliabiliteten betraktelig, ettersom det var mulig å transkribere samtalene ordrett i ettertid. Tolkningen av intervjudeltakernes samtaler er forsøkt å bli gjort ut i fra et nøytralt og objektivt ståsted.

2.6. Validitet

Validitet angir i hvilken grad innsamlet data representerer det vi ønsker å måle (Olsson, 2011). Det vil si gyldigheten i studien og hvor godt datamaterialet gjenspeiler de problemstillingene som studien skal belyse. Høy grad av validitet betyr dermed at innsamlet data er relevant for problemstillingen. En av de største utfordringene med kvalitative studier handler om objektivitet i forhold til vurdering og spørsmål. Som nevnt tidligere vil en forsker tolke data på sin måte på bakgrunn av sitt verdenssyn. Dette gjelder også særlig for intervjuer. Intervjuene benyttes i størst grad i diskusjonen av underproblemstilling 2, men delvis også i underproblemstilling 3 (se figur 2).

Mye av bakgrunnsinformasjonen rundt temaet som oppgaven tar opp ligger i plandokumenter. Det som fremkommer i disse plandokumentene er tekniske opplysninger det ikke kan stilles tvil om. Dokumentanalysen som sådan fungerer som bakgrunnsinformasjon og kontekst for diskusjon og analyse som ikke kan stilles tvil til. Innholdet i disse plandokumentene som fremkommer i dokumentanalysen vil som sådan ikke være nødvendig å diskutere ut ifra innholdet, men heller angående spørsmål om funksjon, hensiktsmessighet og overførbarhet i praksis. Plandokumentene og svarene fra intervjurundene som omhandler syn, meninger og egne vurderinger vil bli inkorporert i diskusjonen sammen med de teoretiske fenomenene som ligger til grunn. Av den grunn kan data fra intervjuene deles inn i to overordnede kategorier; informasjon som fungerer som opplagt fakta, og informasjon som må belyses fra flere vinkler.

Kapittel 3 Litteratur og teori

I denne delen av oppgaven vil relevant teori og litteratur bli presentert. Litteraturen og teorien skal bygge opp og belyse diskusjonen i oppgaven.

3.1. Litteratur

Litteraturdelen er todelt, hvor første halvdel tar for seg hva kommunene kan gjøre for å fremme klimapolitikk, og hvilke barrierer som oppstår i klimaarbeidet. Den andre halvdel handler om kommunens planleggingsrolle i fritidsboligbygging og spesielt utfordringer rundt dette.

3.1.1. Kommunale klimatiltak – potensiale og barrierer

Potensial

Klimatilpasning er en viktig del av norsk klimapolitikk, fordi det er et stort behov for å tilpasse seg konsekvensene av klimaendringer (Sælensminde, Aall, & Hygen, 2010). En vellykket klimapolitikk bør dermed bestå av å sammensette klimatilpasning og klimatiltak (Bosello, Carraro, & De Cian, 2010). For at Norge skal nå utslippssmålene må kommunene spille en vesentlig rolle i arbeidet mot et lavutslippssamfunn. Gjennom klimaavtalen fra Paris (2015) og det nasjonale klimaforliket, er det etablert en enighet om behovet for omstilling til lavutslippssamfunnet (Wang, Westskog, Selvig, Mygland, & Amundsen, 2016). Dette kreves en omstilling i kommunene, ettersom det er kommunen som har mulighet til å utløse tiltak gjennom virkemidler som ligger til rådighet (Westskog, Selvig, Aall, Amundsen, & Jensen, 2018). Oppgaven med å integrere klimatilpasning og utslippsbegrensning ser ut til å ha fått størst vekt i en lokalpolitisk sammenheng (Aall, Hall, & Groven, 2016). Kommunene har en nøkkelrolle i å takle klimaendringer fordi de er myndighetsnivået nærmest hvor virkningen av klimaendringer faktisk blir følt, og fordi det lokale nivået er skalaen der tiltak settes i gang (Amundsen, Hovelsrud, Aall, Karlsson, & Westskog, 2018). Rollen som samfunnsaktør betyr at kommunen kan igangsette prosesser for omstilling av næringsliv og husholdningers forbruk

i en klimavennlig retning. Det er i hovedsak to innganger for utslippsreducerende tiltak som kan benyttes av kommunene (Westskog et al., 2018):

1. Produksjonsbasert
2. Forbruksbasert

En produksjonsbasert inngang innebærer at man først og fremst fokuserer på tiltak og virkemidler som reduserer utslippene som fysisk skjer i innenfor kommunens grenser. Bruk av denne inngangen for utslippsberegninger er sentralt når det gjelder å regulere virksomhet som gir direkte utslipp av klimagasser. Dette er direkte utslipp som forbrenning av brensler til oppvarming/kjøling av bygg og forbrenning av drivstoff. En forbruksbasert inngang betyr å fokusere på tiltak og virkemidler som påvirker utslipp gjennom endringer i forbruket hos virksomheter og husholdninger i kommunen. Dette er som oftest indirekte utslipp som for eksempel forbruk av rødt kjøtt, flyreiser, boligstørrelse og energiforbruk. De to inngangene er supplerende til hverandre når det er snakk om klimapolitiske tiltak.

Litt forenklet er de følgende hovedgruppene i tabellen under det mest aktuelle for kommunen å rette klimaarbeid mot:

Produksjonsbasert inngang	Forbruksbasert inngang
Transport (gods- og persontransport)	Hva vi spiser
Olje/gass-oppvarming	Hvordan og hvor mye vi reiser
Jordbruksproduksjon	Hvordan vi bor
Avfall, vann og avløp	

Tabell 2: liste over momenter som påvirker klima basert på to hovedgrupper. Basert på tekst fra Westskog et al (2018)

Ut i fra de to inngangene som er nevnt over har kommunen flere virkemidler av typen juridiske, markedsbaserte, dialog og nettverksbasert. Videre kan det skilles mellom såkalte harde og myke virkemidler, hvorav de harde er juridiske og markedsbaserte, mens mykere virkemidler er dialog- og nettverksbasert (Westskog et al., 2018). Innen de juridiske virkemidlene er plan- og bygningsloven (heretter PBL) den viktigste, siden loven hjemler arealplanleggingen. PBL pålegger kommunen å ta klimahensyn i planlegging og er derfor en av de viktigste langsiktige virkemidlene for klimapolitikk. Markedsbaserte virkemidler er vanligvis bomavgifter og rushtidsavgifter. Kommunene har flere og sterkere virkemidler knyttet til det produksjonsbaserte utslippet, spesielt innen areal og transport. Mykere

virkemidler innebærer oftest kommunen som fasiliteter for prosesser i lokalsamfunnet, å veilede aktører og initiere nettverk relatert til klima (Westskog et al., 2018). Det handler om å skape dialog, legge grunnlag for omstillingsprosesser og skape samarbeid mellom aktører. I tillegg kan kommunen drive holdningsskapende aktiviteter og informere både befolkning og næringsliv om klimapolitikk. Det er tradisjonelt sett markedsmekanismer som regulerer områdene innenfor den forbruksbaserte inngangen (Westskog et al., 2018). På en annen side kan staten i varierende grad bruke skatter, avgifter og støtteordninger til å vri forbruket i ønsket retning. Forskjellen mellom harde og myke virkemidler er at de harde virkemidlene har en mer umiddelbar effekt, mens myke virkemidler handler mer om å endre holdninger på lang sikt gjennom økt kunnskap, motivasjon, holdninger og bidrar til å legitimere klimapolitikk (Westskog et al., 2018). Klimatiltak kan altså utløses ved bruk av inngangene og virkemidlene som er nevnt.

Når det gjelder potensialet for utslippsreduksjoner ved gjennomføring av lokale tiltak så skilles det mellom å bedre utnytte allerede tilgjengelige handlingsrom, og utviding av handlingsrommet. Den produksjonsbaserte tilnærmingen handler for det meste om å bedre utnytte de allerede tilgjengelige handlingsrommene, mens den forbruksbaserte inngangen handler om å utvide handlingsrommet (Westskog et al., 2018). Men det er en utfordring å konkretisere hvilke forbruksrelaterte utslipp som skal omfattes av klimapolitikk, og hvordan ansvaret disse utslippene skal fordeles mellom stat og kommune.

Rapporten til Westskog et al (2018) bruker SSBs kommuneutslippsregnskap til å definere en grense for hvilke utslipp kommunen påvirker. Ved en forbruksbasert tilnærming vil ansvaret for tiltak og virkemidler for klimapolitikk ligge på stat og kommune. Kommunen har en spesielt sterk påvirkningsmulighet i offentlig sektor, middels til svak påvirkning i husholdninger og svak påvirkning i bedrifter og næringsvirksomhet. I den produksjonsbaserte tilnærmingen er tiltakene for det meste rettet mot direkte utslipp innenfor kommunens grenser. For å oppnå de største utslippsreduksjonene bør begge tilnærminger brukes, ettersom de supplerer hverandre og kan utvide handlingsrommet for kommunal klimapolitikk. Kommunene er en sentral aktør i omstillingsarbeidet for å redusere klimagassutslipp og tilrettelegge for framtidig utslippsreduksjoner.

Spesielt den forbruksbaserte inngangen er en utfordring for kommunen å rette sin klimapolitikk mot. Den norske klimapolitikken har i stor grad utelatt den forbruksbaserte inngangen i diskusjonen om hvilke midler som skal tas i bruk for å kutte utslipp. Midlene er

heller rettet mot produksjonsrelaterte utslipp (Aall & Hille, 2010).

Barrierer

Selv om kommunene har potensial til å innføre mer bærekraftige og robuste utviklingsveier, er de i dag påvirket av en rekke hindringer for handling som hemmer vellykket klimapolitikk. Mer og mer litteratur viser at lokale myndigheter står ovenfor en rekke barrierer for klimapolitikk og tilpasning, inkludert manglende kunnskap og forståelse, regulatoriske barrierer og kapasitetsbegrensninger (Amundsen et al., 2018). Dette er barrierer som hindrer reduksjon av klimagassutslipp, og kan deles inn i tre ulike kategorier:

Praktiske barrierer	Politiske barrierer	Verdimessige barrierer
Mangel på finansielle ressurser	Mangel på samspill mellom stat, region og kommune	Hvordan klimapolitikk oppfattes
Mangel på verktøy for måloppnåelse	Mangel på gode medvirkningsprosesser	Mangel på støtte fra innbyggere og andre aktører
Mangel på gode eksempler og oversikt over disse	Mangel på institusjonalisering	
Mangel på tid, kompetanse og erfaring		

Tabell 3: Liste over barrierer og tilhørende underpunkter. Basert på tekst hentet fra Westskog et al (2018)

De verdimessige barrierene spiller inn på de politiske barrierene, videre spiller politiske barrierer inn på de praktiske barrierene. Med andre ord påvirker de tre kategoriene og de tilsvarende underpunktene hverandre.

Kommunene har altså flere barrierer når de skal arbeide med klimapolitikk og klimatiltak. Rike utviklede land som Norge ser en konstant nedgang i utslipp - til tross for økende forbruk - på grunn av økende import av produserte varer (Aall & Hille, 2010). Dette betyr at muligheten for å redusere CO² ligger mer på forbrukssiden nå. Forbruket til folk har i liten grad vært en del av miljødiskusjonen sett bort fra de siste årene angående f.eks. kjøttinntaket til nordmenn. Spørsmålet om forbruk har lenge vært kontroversielt i debatten om klimaendringer, fordi det som regel gjelder restriksjoner som forbrukere må følge for å redusere utslipp. Barrierene i miljø- og klimapolitikken er altså koblet til individuelle

hindringer knyttet til folks holdninger og adferd, lokale hindringer basert på interessemotsetninger og kommunale hindringer knyttet til politiske, praktiske og verdimeslige barrierer (Aamaas et al., 2018).

Et problem som ikke har blitt særlig diskutert er effekten av politiske problemer på lokalsamfunnets drift og ytelse. Forskningen har ikke vurdert hvordan kommunen kan vurdere klimapolitikk i møte med partipolitikk og politisk konkurranse. Litteraturen kjenner til problemet med politikere som tenker kortsiktig. Tidsskalaen for politisk beslutning er kort (4 år), noe som skaper et behov for påviselige resultater for politikere, gjerne i form av tjenester og synlige prosjekter (Amundsen et al., 2018).

Mange kommuner mangler strukturer for arbeidet med klima. Arbeidet er ikke institusjonalisert i praksis, rutiner og vaner på grunn av manglende ressurser (Westskog et al., 2018). Er ikke arbeidet institusjonalisert er det vanskelig å gjennomføre. Det er heller ikke nødvendigvis legitimitet blant kommunens politikere eller i lokalsamfunnet til at satsning på omstilling i kommunen blir prioritert. Det er vanskelig for kommuner å prioritere arbeidet med klimaomstilling i en hverdag med mange andre lovpålagte krav. Kommuner generelt etterlyser dermed klarere veiledning og dialog på dette temaet med regionalt og nasjonalt nivå (Westskog et al., 2018). Spesielt reise og transport utenfor kommuners grenser er vanskelig å måle. Dersom kommuner klarer å begrense utslippene i den produksjonsbaserte inngangen (spesielt transport) gagnar det ikke bare kommunen, men det regionale og globale nivået også. Likevel vil kommuner i størst grad prioritere det som gjelder innenfor sine egne grenser først. For at kommunene skal bidra til lavutslippssamfunnet gjennom klimapolitikk må klima prioriteres lokalt, regionalt og nasjonalt.

For at alle planleggingsnivåer skal samarbeide om lavutslippssamfunnet må det avsettes tilstrekkelig ressurser fra nasjonalt nivå for å bedre kapasiteten i kommunen, både finansielt og kunnskapsmessig. For at klimaomstillingsarbeidet skal lykkes må det institusjonaliseres. Det vil si god organisering av klimaarbeid, ressursbruk og deltakelse fra lokalsamfunnet. Eksempler og veiledere på hvordan dette arbeidet kan organiseres og forankres i lokalsamfunnene er derfor viktig.

Klimautfordringen er et gjenstridig problem (engelsk: wicked problem (Rittel & Webber, 1974)). Et gjenstridig problem er vanskelig å definere, mangler umiddelbare løsninger og mangler identifiserbare løsninger. I tillegg kan ethvert gjenstridig problem ses som et symptom på et annet problem. Uoverensstemmelser i gjenstridige problemer forklares

ved at det ikke kan løses på en tradisjonell lineær måte (hvor et problem har en klar løsning), fordi definisjonen av problemet utvikler seg etter hvert som nye mulige løsninger vurderes og iverksettes (Rittel & Webber, 1974). Klimaproblemet som et gjenstridig problem skaper mye usikkerhet når det gjelder løsninger. Det må derfor være mulig å endre tiltak eller omprioritere dersom tiltak og satsninger for å redusere utslipp ikke oppnår ønsket effekt. Dette er koplet til fleksibel samforvaltning – en dialogbasert forvaltning hvor praksis, planer og strategier kan endres ettersom ny kunnskap dukker opp (Westskog et al., 2018). Forvaltningen av et gjenstridig problem som klimaendringene krever at nasjonalt, regionalt og lokalt nivå har en løpende dialog om satsninger og utforming av lokal klimapolitikk. Det betyr i praksis at implementering av ulike statlige retningslinjer vil variere ut i fra lokal kontekst. Staten bør gå foran i sin klimapolitikk som et eksempel. Dette gjør det lettere for kommunene å følge opp. Det mest fundamentale er å gi kommunene ressurser, sørge for at arbeidet institusjonaliseres og at det etableres styring på flere nivå som er i tråd med klimaproblemetets kompleksitet, herunder at det er et gjenstridig problem. Klimapolitikk illustrer hvor vanskelig det er å forutsi endringer i politikk og samfunn. Klimapolitikken inneholder motstridende interesser, og det er mye som står på spill. Alle interesser som kommuner skal ivareta handler ikke bare om klima og miljø heller (Sælensminde et al., 2010).

3.1.2. Offentlige myndigheters rolle innen fritidsboliger – muligheter og utfordringer

Fritidsboliger er en form for turisme, og turisme er en klimautslippsintensiv økonomisk sektor; fordi det i de neste tiårene er forventet å oppleve en sterk økning i drivhusgassutslipp, samtidig som fritidsboliger er ekstremt utsatt for klimaendringer på grunn av tilpasningsutfordringer (Aall et al., 2016). Likevel er fritidsboligen kilde til inntekt i mange kommuner. Dagens kommunale interesse for fritidsboliger ligger derfor i potensiell næringsutvikling og sysselsetting. I tillegg bygges fritidsboligene med høy standard og hytteeiere øker etterspørselen etter lokale varer og tjenester, som gagnar kommunen økonomisk (Ericsson, Skjeggedal, Arnesen, & Overvåg, 2011). De lokaløkonomiske virkningene av fritidsboliger er først og fremst hvor mye penger fritidsbefolkningen og turister legger igjen i kommunen i forbindelse med bygging, bruk og eie/lån av fritidsboligen (Ericsson, Arnesen, & Vorkinn, 2010).

Hytta i det 21. århundret har gjennomgått en moderniseringsprosess. En moderne hytte

har samme standard som vanlige hjem med tanke på inventar og hvitevarer (Garvey, 2008). Den nåværende trenden - spesielt knyttet til fritidsboliger av høy kvalitet - er at folk tilbringer tid hyppigere og lengre i fritidsboligen. Allerede på tidlig 2000-tallet ble det registrert kortere, hyppigere besøk og oppgraderte standarder på norske hytter (Arnesen & Skjeggedal, 2003). Dette er en trend som har fortsatt og bidrar til økt CO²-utslipp (Berker & Gansmo, 2010). Som sådan har det vært en offentlig debatt de siste årene om fritidsboliger i Norge. Debatten kommer av at de store moderne hyttene utfordrer synet mange har på hytter og hvordan de skal fremstå. Ettersom fritid i økende grad blir betraktet som en integrert del av forbrukerkulturen er det ikke overraskende at hytter og fritidsboliger tolkes mer som luksusvarer (Marjavaara, 2007). Likevel er det vanlig for fritidsboligeiere å se på fritidsboligen som en «pause» fra det moderne samfunnet.

Energibruk knyttet til fritidsboliger innebærer all direkte og indirekte energibruk. Den direkte energibruken er lik energiinnholdet i bensinen som brukes til å kjøre fram og tilbake, forbruket av strøm både ved og uten opphold. Den indirekte energibruken inkluderer andel av energi som har gått med på å produsere bilen som kjøres og veiene den kjører på, samt energi som har gått til å bygge og vedlikeholde fritidsboligen. I tillegg kommer energi som er brukt under framstilling av materialer som fritidsboligen er bygd av. En moderne hytte med hvitevarer bruker også betydelig mer strøm, ved bruk av for eksempel vaskemaskin, komfyr og varmdusj. Det er spesielt de siste tre tiårene at hyttestørrelsen har økt betraktelig, fra 62m² per hytte i 1983 til 100m² i 2008 (Skjeggedal, Ericsson, Arnesen, & Overvg, 2009). Hyttene bygges større nå enn før fordi det trengs plass til alle de mest energikrevende moderne aspektene som kjøkken og bad. Større areal fører også til mer inngrep i naturen rundt. Likevel må det ikke ses bort fra at hytteturer er mindre energikrevende enn ferier til utlandet (Hille, Aall, & Klepp, 2007).

Problematikk rundt fritidsboliger er den lokale myndighetens ansvar. Dette er fordi fritidsboliger er veldig avhengig av den lokale konteksten i sin beliggenhet. Likevel har det blitt oppnådd lite på vegne av kommunen når det gjelder politikk, planlegging og regulering av fritidsboliger. En utfordring som oppstår i planlegging av fritidsboligutvikling, er i hvilken grad innvirkningene av fritidsboliger kan tolkes forskjellig (Hall & Müller, 2004). For eksempel ble fritidsboliger i rurale områder tidligere sett på som en slags urban invadering, hvor typiske "byfolk" gjorde et inntog. Fra dette perspektivet er planlegging et verktøy for å hindre at det urbane inntar rurale områder. En kontrast til dette er i nyere tid, hvor fritidsboliger er et uttrykk for rurale endringer (Hall & Müller, 2004). Planleggingen bør

derfor maksimere de positive effektene av fritidsboliger i stedet for å forsøke å hindre utvikling. Dette bør gjøres fordi det motsatte (konservering av rurale områder og kommuner) ikke nødvendigvis betyr konservering av rurale kommuners nåværende tilstand, men isteden impliserer fraflytting og dårligere økonomi i rurale kommuner (Hall & Müller, 2004).

På bakgrunn av det store omfanget til fritidsboliger i Norge er det overraskende hvor lite problemstillinger om interessekonflikter blir tatt opp i kommunale planprosesser (Ericsson et al., 2011). Disse interessekonfliktene er knyttet til fritidsboliger både på nasjonalt og lokalt nivå. Tema og synspunkter i den aktuelle debatten om fritidsboliger varierer mellom forvaltningsnivåene. På nasjonalt nivå dominerer en skepsis til ekspansjon av fritidsboliger på grunn av negative virkninger på natur og landskap, spesielt når det gjelder strandsona (Ericsson et al., 2011). Hele 35% av alle fritidsboligene i landet er lokalisert i beltet 1 km fra kystlinjen (Overvåg & Arnesen, 2007). På en annen side er det også ambisjoner om naturbasert reiselivsutvikling som involverer fritidsboliger i svært høy grad. Fylkeskommuner på sin side legger generelt sett større vekt på naturbasert næringsutvikling og avveining av ulike interesser gjennom planlegging etter PBL (Ericsson et al., 2011).

3.2. Teori

Teorien tar først for seg en kjapp introduksjon om hva som kan anses som miljøvennlig, samt teorier om privatoffentlig samarbeid og governance. Til slutt kobles dette opp mot klimapolitikk og fritidsboliger i en norsk kontekst. Teoriene og begrepene er valgt for å få en dypere forståelse av hvordan planlegging fungerer i praksis og hvordan dette kan påvirke klimapolitikk og fritidsboligbygging.

3.2.1. 'Miljøvennlig'

Ifølge *Webster's New Millennium Dictionary of English* er definisjonen av 'nature-friendly' (norsk: miljøvennlig) en markedsføringsbetingelse som referer til varer, tjenester, lover og retningslinjer som gir minimal, redusert eller ingen skade på økosystemer eller miljø. Miljøvennlig handler altså om bærekraft og referer til noe som er designet på en slik måte at det ikke forringer miljøet. Forsøpling, forurensning eller fjerning av økosystemer og miljø er dermed det motsatte av hva som anses som miljøvennlig.

3.2.2. Offentlig-privat samarbeid

Offentlig-privat partnerskap er en frivillig samarbeidsrelasjon som varer en viss stund, der offentlige og private parter overfører ressurser til partnerskapet og deler ansvaret for utfallet (Røiseland, 2013). Den offentlige parten er den offentlige myndighet som for eksempel kommunen, fylkeskommunen eller staten. Private parter er utbyggere, grunneiere og interesser som ikke er koblet til offentlig myndighet. Den grunnleggende ideen bak slike partnerskap er at det skaper merverdi; både offentlige og private interesser tjener bedre sammen enn hver for seg (Pierre, 2016). Teoretisk sett har ordet partnerskap et større innhold enn det dagligtalen tilsier. En vid definisjon beskriver partnerskap som en vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst to prinsipaler som overfører ressurser til partnerskapet, og hvor begge parter har ansvar for utfallet (Peters, 1998). Med prinsipaler menes representanter fra en organisasjon. Definisjonen til Peters (1998) henviser deretter til utvekslinger av ressurser i et partnerskap, og at deltakere påtar seg risiko i forhold til det endelige utfallet. I en fritidsboligkontekst vil dette som oftest innebære at kommunen står for infrastruktur, mens private utbyggere og interesser står for selve byggingen og salget av fritidsboligen.

Partnerskap er basert på tre generelle styringsformer, offentlig styring, privat styring og nettverksstyring (Ysa, 2007). Offentlig styring handler om at styringsprosessen er forankret i hierarki der politikere forventes å fremskaffe nødvendige ressurser, mens offentlig administrasjon forventes å utforme og levere de aktuelle tjenestene. I privat styring overtar markedet den offentlige administrasjonen. Det vil si at markedsaktører tar over organisering og produksjon av offentlig service innenfor rammer satt av politiske beslutninger (Røiseland, 2013). Nettverksstyring kan inkorporeres i både offentlig og privat styring. Den bygger på antakelsen om aktører som gjensidig avhengige, hvor de må tilpasse seg hverandre gjennom forhandlinger innenfor en nettverksstruktur som holdes sammen av tillit og felles forestillinger (Torfing & Sørensen, 2005). Nettverksstyring er en altså en styringsform mellom det tradisjonelle demokratiet (hierarkiet) og markedet.

Partnerskap gjelder ikke bare mellom det private og offentlige, men også offentlige aktører som mellom kommuner eller kommune og stat. Offentlig-privat samarbeid er dessuten en type samarbeid uten tradisjonelle hierarkiske relasjoner, og bygger på interessefelleskap hvor det er snakk om å realisere noe som bare kan oppnås når ulike aktører og deres ressurser bringes sammen (Røiseland, 2013). Det er disse trekkene som er i kontrast til klassisk politisk

organisering og styring, hvor politikere er på topp, og handling er forankret i vedtak fattet av valgte ledere i et demokratisk samfunn.

3.2.3. 'Governance' som teori og begrep

Governance er et vagt teoretisk begrep som kan bety forskjellige ting. Direkte oversatt til norsk betyr det styresett eller administrasjon. I dag kobler man ofte begrepet til styringsprosesser og nye måter å styre samfunnet på (Rhodes, 2007). Kjær (2004) definerer én gren innenfor governance som styring i offentlig administrasjon og offentlig politikk. Det er denne grenen av begrepet som tas i bruk i denne oppgaven. Governance innen offentlig administrasjon og politikk kan defineres som gjensidig avhengighet mellom private og offentlige organisasjoner/aktører (Rhodes, 2007). Governance innebærer en endring hvor den offentlige organisasjonens virkeområde skiftes mer over til private eller friville organisasjoner. Sånn sett kan det offentlige miste en bit av makten innen planlegging. En gjensidig avhengighet skapes mellom det offentlige og private, og gir behov for å utveksle ressurser og forhandle felles mål. Dette gjør samspill mellom aktørene en realitet. Governance handler med andre ord om å styre med og gjennom nettverk.

Ettersom governance i denne konteksten refererer til forskjellige styringsprosesser, er det spesielt partnerskap gjennom avtaler som er grunnlaget (Higdem, 2007). Governance gjennom partnerskap er en avtalebasert styringsform, i og med at governance er styring i nettverk og partnerskap defineres som et samarbeid mellom aktører fremmet gjennom samme interesser (Veggeland, 2003). Higdem (2009) påstår at governance og partnerskap er knyttet til politikkutvikling og forhold som styring og koordinering gjennom planlegging.

Dette delkapittelet handler om governance, men styresett (government) som teoretisk begrep bør også nevnes. Styresettet er det demokratiske systemet av folkevalgte representanter som styrer på vegne av de forskjellige interessene til folket. Med andre ord representerer de politiske beslutningene folkeviljen. Den hierarkiske strukturen går da ut på at en gruppe aktører har autoritet til å handle på vegne av en annen gruppe (Fimreite & Medalen, 2005). Hierarkisk tilnærming går ut på å koordinere planleggingen gjennom politisk styring. Planmyndighetene har virkemidler som PBL til å utøve makt, samt planlovgivning knyttet til nasjonal intervensjon som opprettelse av verneområder som for eksempel strandsonen og nasjonalparker. Offentlige myndigheter innenfor regional planlegging har også mulighet til å fremme innsigelse på bakgrunn av vedtatte planer i kommunen.

3.2.4. Governance og partnerskap i Norge i forhold til klimapolitikk og fritidsboliger

I en norsk forstand er governance en rekke forskjellige styrings- og koordineringsformer (Higdem, 2009). Spesielt partnerskap gjennom avtaler (avtalebasert styringsform) er grunnlaget for governance i Norge (Higdem, 2007; Veggeland, 2003). Styringsformen er avtalebasert fordi den går ut på nettverkstyring, som defineres som et samarbeid mellom aktører fremmet av samme interesse (Veggeland, 2003). Det er flere interessegrupper som er involvert i fritidsboliger. Både fritidsboligeiere, grunneiere, utbyggere, forretningsfolk, lokalbefolkningen, konsulenter og kommunen er aktører er interessert i bygging og forvaltning av fritidsboliger. Den viktigste aktøren er likevel grunneieren, ettersom det er de som kontrollerer tilgangen av tomter. På en annen side må grunneieren først få godkjenning av kommunen ettersom det er den offentlige planmyndigheten, før utbygging kan skje. Hele planleggingsprosessen må balansere motstridende interesser og vurderes av alle gruppene som er involvert (Langdalen, 1980). Som sådan må det være en underforstått enighet mellom det offentlige og private om hva som er tillatt i kommunen og ikke. En utbyggers egne planer for sin tomt samsvarer tross alt ikke nødvendigvis med kommunens arealpolitikk.

Utbyggingsavtaler i Norge tar vanligvis i bruk typiske byttebaserte partnerskap som styringsform, fordi det skaper merverdi for både aktører og samfunnet (Røiseland, 2013). Et eksempel på byttebasert styringsform er når en privat utbygger bygger en fritidsbolig, og blir pålagt av kommunen til å medfinansiere offentlig infrastruktur. Partnerskapet er byttebasert fordi fritidsboligkjøperne bærer en del av finansieringen mot å få offentlig infrastruktur raskt på plass, samtidig som kommunen oppfyller sine samfunnsforpliktelser raskere og billigere (Røiseland, 2013). Governance går ut på å flytte autoritet fra et tradisjonelt demokratisk styresett (government) hvor makten utøves av kommunestyret, fylkestinget eller stortinget over til et nettverksbasert styringssystem hvor også privat næringsliv og organisasjoner deltar i styring og koordinering (Higdem, 2009). Aktørene i et slikt system er i tillegg avhengige av hverandre for å oppnå resultater.

På kommunalt nivå er det stor variasjon mellom interessene til grunneiere, utbyggere og servicenæringer som står for inntekter og selve bruken av fritidsboligene. I områder som er attraktive for fritidsboligutbygging er det en miks av konflikter som har utviklet seg mellom

fritidsboliger og andre former for arealbruk. Fastboende, jordbruk, turisme og friluftsliv krever også forvaltning. Dette krever ressurser fra kommunen, ressurser som ikke alltid er tilgjengelig. Kommunen er derfor avhengig av at private aktører er med i den kommunale styringen og koordineringen av arealbruken.

Selv om kommunen har ansvar for planleggingen og byutviklingen, trengs det vanligvis private interesser for å kunne realisere planer. Dette gjelder spesielt for klimapolitikk, fordi tiltakene og tilpasningene som kreves i klimapolitikken er såpass omfattende at kommunen er avhengig av private interesser. reguleringsplaner er som regel privat initierte, og da må være enighet og samarbeid mellom private og offentlige parter når klimapolitikk skal realiseres. Kommunene står ofte ovenfor sterke private interesser som eiendomsselskaper og næringsdrivende, og disse kan blokkere samfunnsutvikling dersom de ikke er på samme lag som kommunen. Det betyr at de private interessene må være på samme side som kommunen og staten når det gjelder klimapolitikk, ellers blir den ikke fulgt. Typiske eksempler på vanskelige partnerskap nettopp i møtet med klimaavtaler og klimapolitikk, fordi slike avtaler ofte betyr å begrense eller forhindre utvikling. Dette vanligvis i konflikt med private interessers ønske om å profitere.

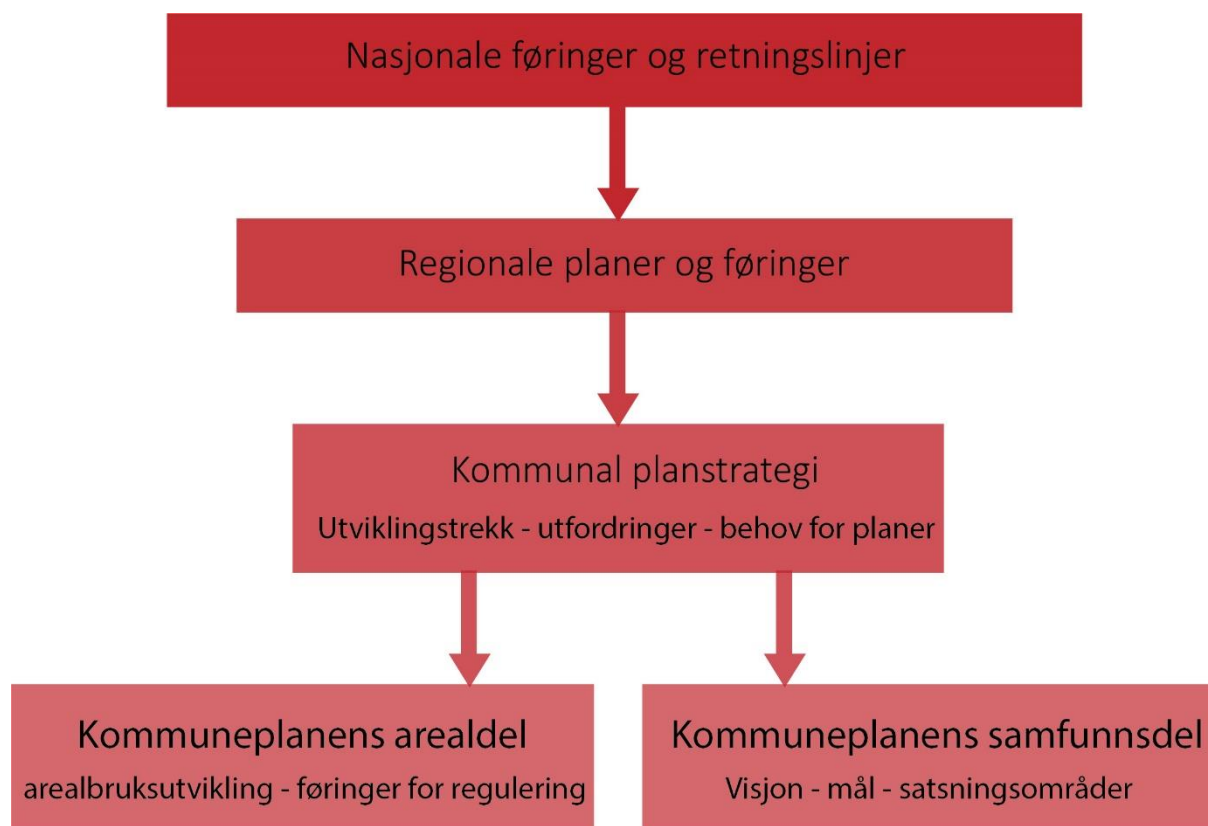
Kapittel 4 Funn og analyse: Del I – Overordnede retningslinjer og føringer

4.1. Plansystemet i Norge

Det nasjonale plannivået styres av staten. Staten er ansvarlig for blant annet stortingsmeldinger og statlige planretningslinjer, som i stor grad er førende for det regionale og lokale plannivået. Staten har også ansvar for å vedta og fastsette lover som PBL, og departementene i landet er de organisatoriske hovedenhetene i statens administrasjon. Departementene er en sentral del av forvaltningen, ettersom det er de som konkretiserer statens planretningslinjer. Eksempelvis er *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* skrevet av kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens Meld. St. 41 (tittel: *Klimastrategi for 2030*) er skrevet av klima- og miljødepartementet.

Det regionale plannivået styres av fylkesmannen, som er ansvarlig for interregionale planer og interkommunale samarbeid mellom kommunene. Fylkeskommunenes ansvarsområde går på tvers av kommunale grenser.

Det lokale plannivået styres av kommunene, og er blant annet ansvarlig for kommuneplanens arealdel og samfunnsdel. Samfunnsdelen og arealdelen danner kommuneplanen som helhet og er kommunens styringsdokument for lokal forvaltning.



Figur 3: Det norske planhierarkiet.

4.2. Planprosessen

En planprosess handler om å knytte kunnskap til handling, og få fram løsninger på en utfordring. Ved å analysere den aktuelle situasjonen kan man finne ut hvilke valg som må gjøres for å nå visjoner og mål, samt finne ut hvilke behov som må dekkes. Kommuneplanens samfunnsdel inneholder disse momentene (se figur 3).

Regjeringen stiller en rekke krav til regional og kommunal planlegging når det gjelder planprosess og organisasjon. For det første skal planlegging på regionalt og lokalt nivå basere sine planforslag på kunnskap, og ivareta nasjonale interesser. For det andre skal fylkeskommunene legge opp til tidlig avklaring av interesser og konflikter i plansaker, slik at hensyn blir tatt og innsigelser begrenses. Videre skal statlige og regionale myndigheter vektlegge det lokale selvstyret. Innsigelser skal kun fremmes når det er nødvendig å sikre nasjonale og regionale interesser. For det tredje skal kommunene ta i bruk muligheter som ligger til grunn i PBL, ved å unngå flere plannivåer enn nødvendig og sørge for hensiktsmessig planlegging. Kommunene skal også sikre effektiv behandling av private

planforslag og bidra til god kvalitet på planene ved å gi tidlig, tydelig og relevante krav til utredning og dokumentasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).

Forslag til utbygging av fritidsbolig fremmes som regel av private planinnspill. Dette forutsetter et godt samarbeid mellom kommunen som den offentlige instansen og den private forslagsstilleren.

4.3. Overordnede retningslinjer og føringer for klimapolitikk

Dette delkapittelet tar for seg de nasjonale og regionale retningslinjer og føringer for klimapolitikk som er gjeldende for det lokale plannivået.

4.3.1. Nasjonale føringer

4.3.1.1. Norges klimastrategi for 2030

Ifølge *Klimastrategi for 2030* (Meld. St. 41, (2016-2017)) er Norges klimamål forankret blant annet gjennom Parisavtalen, Klimaforliket og Meld. St. 13 (2014-2015) hvor Norge tilegner seg en ny utslippsforpliktelse for 2030. Kort oppsummert er det seks nasjonale mål Norge har satt seg:

1. Norge kutte i de globale utslippene av klimagasser fram til 2020 tilsvarende 30 prosent av utslippene i 1990
2. Norge skal ha minst en 40 % utslippsreduksjon i 2030 sammenlignet med 1990
3. Norge skal være klimanøytralt i 2030
4. Et lovfestet mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050
5. Reduserte utslipp fra avskoging i utviklingsland
6. Politisk mål om at samfunnet skal forberedes på og tilpasses klimaendringer

Regjeringen anslår at det største bidraget i nedgangen av klimagasser ligger i veitrafikken, mye på grunn av elbilpolitikken (Meld. St. 41, (2016-2017)). Allerede er flere tiltak og satsningsområder startet, spesielt innenfor transportsektoren. Trenden rundt kollektivknutepunktsutvikling er et helt klart eksempel på dette, og regjeringen gjør det klart at store deler av utslippsreduksjonen må skje i transportsektoren. Selv om det ikke finnes konkrete tall på hvor mye CO²-utslipp fritidsboliger fører til, er det ingen tvil om at fritidsboliger i de senere årene står for en betydelig andel utslipp på nasjonalt nivå. Regjeringen er forberedt på at det vil koste mye penger å nå klimamålene. Derfor er det gitt

tydelig virkemidler fra nasjonalt hold til kommunene som fremmer reduserte utslipp i trafikken (Meld. St. 41, (2016-2017)).

Det settes en rekke mål for transportsektoren i klimapolitikken. Etablering av pris på utslipp av klimagasser er avgjørende for å redusere utslippene på en kostnadseffektiv måte og nå de klimapolitiske målene. Kommunene kan derfor sette i gang tiltak som å styrke kollektivtransporten, innføre veiavgifter for personbiler og tungtrafikk, samt satse større på teknologiske framskritt som for eksempel elbiler. Veksten av personbiltransporten tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Kommunene som øverste planinstans på lokalt nivå har selv ansvar for å følge de nasjonale og regionale planene. Det er i grunn kommunene som har størst ansvar for at Norge når klimamålene gjennom politikken som regjeringen har vedtatt ettersom det er kommunene som er den primære arealplanmyndigheten.

4.3.1.2. *Klimaforliket*

Enkelt forklart kan klimapolitikk beskrives som politiske tiltak som har til hensikt å motvirke klimaendringer og redusere skadevirkninger som klimaendringene kan medføre. Klimapolitikken i Norge er forankret gjennom klimaforliket som først ble fremlagt av stortinget i 2008, så i 2012. Klimaforliket inneholder klimapolitiske mål og virkemidler for å nå disse målene. Forliket er bygget på spesielt fem prinsipper (Meld. St. 21, (2011-2012)):

1. Prinsippet om at forurenser betaler
2. Først var-prinsippet
3. Generelle virkemidler skal være sentrale
4. Klimapolitikken må gi en betydelig utslippsreduksjon i Norge og i utlandet
5. Muligheten til å bruke andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter

Disse prinsippene skal sikre at Norge når sine to viktigste klimamål. Det første klimamålet er at Norge skal bli karbonnøytralt innen 2030, som vil si at Norge kjøper opp utslippskvoter fra andre land for å veie opp for egne utslipp. Det andre klimamålet er at Norge skal kutte klimagassutslippene med 30 prosent av utslippsnivået fra 1990 innen 2020. Året 1990 er basisåret for Kyoto-protokollen, hvilket betyr at utslippene som skal reduseres innen 2020 med 30 prosent sammenlignes med utslippene i 1990.

4.3.2. Klimapolitikk forankret i lovverk

For å sikre at Norge følger opp sin plikt om å redusere klimagasser, må løftet forankres i lovverket. I hovedsak er det to lover og én forskrift som er spesielt relatert til klimapolitikk. Først er Norges klimamål lovfestet gjennom lov om klimamål (klimaloven) som trådte i kraft 1. januar 2018. Ifølge klimalovens formålsparagraf og §3 skal Norge bli et lavutslippssamfunn innen 2050, og klimagassutslippene reduseres med minst 40 % i 2030 sammenlignet med 1990. Et lavutslippssamfunn er et samfunn hvor klimagassutslippene kuttes for å motvirke skadene på natur og miljø som global oppvarming medfører. PBL er den andre viktige loven som omhandler klimapolitikk. I lovens formålsparagraf fremkommer det at «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». PBL pålegger dermed kommunen å ta hensyn til klima og miljø i sin samfunns- og arealplanlegging. Forskriften som er spesielt relatert til klimapolitikk er statlige retningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, hjemlet i PBL §6-2 om statlige planretningslinjer. Når retningslinjen er hjemlet i PBL vil det si at den skal legges til grunn ved planlegging etter PBL. Retningslinjen ble vedtatt 28.09.2018, og skal gi føringer for kommunens og fylkeskommunens arbeid med klima. Det bør nevnes at klimaloven av 2018 og forskriften er såpass nye at det ikke kan garanteres at det lokale planleggingsnivået har innarbeidet dem.

4.3.3. Klimahensyn i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (2015) legger mye vekt på klima og klimaendringer. For å hindre alvorlige klimaendringer, må det i årene fremover forberedes en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn. Klimaendringers påvirkning på samfunnet må også tilpasses. Dette må gjøres ved å innføre sterkere virkemidler enn før, og areal- og samfunnsutviklingen må sikre en effektiv ressursutnyttelse. Det er den kommunale planleggingen som står for alle beslutninger om lokalisering og utforming av næring, bolig, infrastruktur og tjenester i landet. Det er dermed den kommunale planleggingen som må begrense energibruk og klimagassutslipp. Kommunene må ikke bare planlegge for å begrense klimagasser, men også for å leve med klimaendringer. Selv om utslippene reduseres, vil klimaendringene forsterke planleggingsutfordringene rundt stigende havnivå, flom- og skredfare, ekstremvær og intens nedbør (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015). Slike naturhendelser har potensiale til å gi store skader

på eksisterende og fremtidig bebyggelse, og omfanget av erstatning etter skader vil øke betraktelig. Regjeringen forventer dermed at det tas en rekke hensyn når det gjelder klima:

- Fylkeskommunene og kommunene skal legge vekt på reduksjon av klimagassutslipp og energiforbruk gjennom hensiktsmessig planlegging og lokalisering av næring, bolig, infrastruktur og tjenester
- Fylkeskommunene og kommunene tar hensyn til klimaendringer i planleggingen
- Fylkeskommunene og kommunene identifiserer viktige natur-, kultur-, miljø- og landskapsverdier og ivaretar disse i planene. Kunnskap må tas i bruk og samlede virkninger synliggjøres

For å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn må det altså fortettes i byer og tettsteder og energibruk må effektiviseres. Fylkeskommuner og kommuner må ta høyde for at klimaendringer vil føre til skader på bebyggelse og natur, og det må planlegges med dette i bakhodet. I tillegg skal natur-, kultur-, miljø-, og landskapsverdier beskyttes mot utbygging eller annen forringelse som kan føre til tap av disse verdiene.

4.4. Regionale føringer

Regional planlegging i Norge stiller svakt i forhold til statlig og kommunal planlegging. Likevel er regional planlegging et nyttig verktøy for å se sammenhenger i et bredere perspektiv. Den regionale føringen innen klimapolitikk som gjelder for case-kommunene Søgne og Kristiansand er dokumentet *Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet*. Case-kommunene er en del av regionen Sørlandet sammen med kommunene Birkenes, Iveland, Lillesand, Songdalen og Vennesla. Regionen har sammen dannet et samarbeid under navnet Knutepunkt Sørlandet (Knutepunkt Sørlandet, 2009). Knutepunkt Sørlandet vedtok i 2009 en felles klimaplan som fortsatt er gjeldende for alle kommunene som er med i samarbeidet. Klimaplanen har vært under revisjon i flere år, og en ny versjon skal snart vedtas (Intervju planlegger i Søgne, 2019).

Den regionale klimaplanen foreslår strategier innen areal og transport, energibruk og avfall for å nå de nasjonale klimamålene. Klimaplanen tar for seg alternative scenarier og prognoser, hvor et passivt scenario betyr at dagens klimagassutslipp føres videre som følge av en lite aktiv klimapolitikk. Dersom dette byttes mot et aktivt scenario vil det føres en aktiv

klimapolitikk med offensive tiltak for reduksjon av klimagasser. I det aktive klimapolitikk scenariet innen areal og transport er det i tråd med nasjonale retningslinjers forslag til kompakt og kollektivvennlig byutvikling, bompenger, rushtidsavgift, satsing på tog og tilrettelegging for myke trafikanter. Et aktivt energibruk scenario gjelder for det meste å endre energiforbruket i kommunale bygg til fornybare energikilder. Et tiltak fram mot 2020 gjelder at oppvarming i husholdninger og annen næring er 50 % fornybar. Et aktivt avfallsscenario skal gjøre 75 % av avfall kildesortert. Knutepunkt Sørlandet har gjennom sine analyser sett potensiale i å redusere klimagassutslippene med 20 % innen 2020 sett i forhold til 1990 dersom det aktive scenariet velges (Knutepunkt Sørlandet, 2009).

4.5. Klimapolitikk på lokalt nivå

Kommunen er ansvarlig for den lokale planleggingen etter PBL og at det skjer innenfor overordnede rammer og retningslinjer. Kommunene er den øverste planmyndigheten på det lokale nivået og har beslutningsmyndighet over lokale anliggender. Kommunen som lokaldemokrati og det kommunale selvstyret skal respekteres av regionale og nasjonale føringer, men det skal samtidig stilles forventninger til kommunen som iverksetter av statlig og regionalt vedtatt politikk. Gjennom nasjonale klimapolitiske prosesser har kommunene fått en sentral rolle i omstillingsarbeidet til et lavutslippssamfunn. Det vil si at kommunene er en politisk aktør i arbeidet med å realisere klimapolitikken (Wang et al., 2016). Klimapolitikken til en kommune framkommer vanligvis i både kommuneplanen og i planstrategien.

4.6. Overordnede retningslinjer for fritidsboliger

4.6.1. Nasjonale rammer for hyttepolitikk

Datidens Miljøverndepartement kom i 2009 med veileder T-1450 *Planlegging av fritidsbebyggelse*. Denne veilederen er fortsatt gjeldene i dag og skal tydeliggjøre hovedprinsippene for kommunal og regional planlegging av fritidsboliger. Hovedprinsippene går ut på å anbefale hvordan miljøvennlig fritidsbebyggelse kan innarbeides i de kommunale arealplanene. Den skal også legge til grunn hvordan fritidsbebyggelse kan bli en del av regional planlegging. For å sikre nasjonale og regionale verdier fokuseres det også på hvordan konfliktnivået rundt økende fritidsboligbebyggelse kan reduseres. Dette er ikke bare viktig for natur, landskap og kulturmiljø men også for å sikre positive ringvirkninger i lokalsamfunnene

(Veileder T-1450, 2005).

Det første denne veilederen viser til er de nasjonale rammene for utvikling av fritidsbebyggelse, som fremkommer i St. meld nr. 21 (2004-2005). Rammene skal legges til grunn for den statlige, regionale og lokale planleggingen og tilretteleggingen av fritidsboliger. Det er kommunene som har hovedansvaret for at planlegging og utbygging av fritidsboliger skjer på en bærekraftig måte. Videre står det at kommunene også bør trekke opp en politikk for fritidsbebyggelse i kommuneplanen som omfatter omfang, miljøkriterier og lokalpolitiske mål. Fortetting av allerede utbygde fritidsboligområder er å foretrekke fordi det er bedre miljø- og arealmessig med tanke på veg-, vann- og avløpsforhold. Men fortetting er krevende og betinger aktiv deltakelse fra kommunen, fritidsboligeiere og lokalbefolkning (St. Meld. 21, (2004-2005)). Det økende energiforbruket blir også sett på som problematisk for regjeringens energimål ettersom energiforbruket påvirkes av utviklingen i antall fritidshus.

Regjeringen mener i St. meld nr. 21 (2004-2005) at hovedprinsippene for fritidsboligbygging bør avklares gjennom regionale og kommunale planleggingsprosesser. Hovedmålet bør alltid være å sikre viktig natur og kulturmiljø, samt planlegge utbygging helhetlig. Viktige hensyn og arealinteresser må tas ettersom attraktiviteten til et fritidsboligområde henger sammen med verdier knyttet til natur, kultur og friluftsliv. Ettersom kommunen er den primære arealplanmyndigheten er det to konkrete forhold som regjeringen har utpekt ved planlegging av fritidsboliger som kommunen må ta hensyn til. Det første forholdet gjelder hvor hytteutbygging bør unngås. Dette gjelder i hovedsak:

- Store sammenhengende områder uten større tekniske inngrep
- 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag
- Områder med sjeldne/unike økosystemer, truede naturtyper og randsoner inn mot dette
- Viktige friluftsområder og bymarker, sårbare landskap og regionalt viktige grøntområder, viktige kultur- og naturlandskap, landbruksområder
- Viktige kulturminner og kulturmiljøer

Det andre forholdet handler om at fritidsboligbygging bør avklares i kommuneplan og reguleringsplan, hvor det vektlegges:

- Sikring av viktige landskaps-, natur- og kulturminneverdier og allmenhetens mulighet til ferdsel og flerbruk
- Næringsmessige mål, organisering og bruk av utbyggingsavtaler

- Antall, størrelse, standard og holdning til bruksendringer for de enkelte deler av kommunen
- Opprydding i eldre, ikke gjennomførte hytteplaner
- Infrastruktur
- Aktiv deltakelse i planprosessen fra befolkning, grunneiere, næringsliv og myndighet

4.6.2. Hyttestandarder

Det må også vurderes hva slags form for fritidsbebyggelse som gjelder i en kommune, fordi ulike former gir ulike konsekvenser for omgivelser. I veilederen for *planlegging av fritidsbebyggelse* foreslås det hele fire forskjellige former for fritidsbebyggelse; jakt- og fiskebuer, områder med tradisjonell fritidsbebyggelse. Områder med høystandard hytter, områder med fritidsboliger. Jakt- og fiskebuer har klare kjennetegn som at de er enkle, små og ofte ettroms. De tre resterende formene skir og overlapper hverandre i større grad. Typiske kjennetegn ved en høy standard er en størrelse på >80m² med all infrastruktur (vann, avløp, strøm og veiadkomst) på plass, samt at den brukes ofte i ferier og i helger (Veileder T-1450, 2005). En tradisjonell fritidsbolig kan fort oppgraderes til høy standard selv om den ligger i et område som tradisjonelt har hatt enkle hytter. Trenden med å oppgradere og pusse opp eldre hytter har pågått lenge i Norge allerede. Det er spesielt fritidsboligene med høy standard som fører til høyere utslipp med tanke på økt strømforbruk og CO² utslipp fra mye bilkjøring til og fra.

Kommuner skal utforme mål og strategier for fritidsboligbygging ut ifra overordnede mål for arealpolitikken. Det vil si at hyttestandarden må avklares i kommuneplanen, hvor det skal gis svar på hvilken teknisk standard som legges til rette i områdene (Veileder T-1450, 2005). Dette innebærer avklaringer innen størrelse på tomt og fritidsbolig, samt infrastruktur for området. Spesielt i åpne landskap bør det tas hensyn til standarden. Dersom det er et moderne fritidsboligområde i et åpent landskap vil slike områder bli svært opplyst på natten på grunn av gatebelysning. Dette kan oppleves som forstyrrende i landskapet og slike forhold må vurderes når det planlegges (Veileder T-1450, 2005). Det er dermed det lokale plannivået som bestemmer hvilken standard som foretrekkes i et område, med unntak av åpne landskap.

4.6.3. Nærings- og grunneierforhold

En viktig del av den kommunale hyttepolitikken er å etablere et utbyggingsmønster. Utbyggingsmønsteret skal vise hvordan kommunen har avveid interesser mot natur, miljø og kulturminner, samt prioriteringer mellom lokale og regionale/nasjonale retningslinjer og mål for arealbruk. I tillegg er det hensiktsmessig å drøfte utbyggingsmønsteret på forskjellig nivå innad i kommunen, henholdsvis kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan (Veileder T-1450, 2005). I kommuneplanen gjelder det overordnede utbyggingsmønsteret som tar utgangspunkt i nasjonale og regionale mål for arealpolitikk, men også kommunens egne mål og strategier for fritidsboligutbygging. Dette er spesielt knyttet opp mot næringsutviklingen i kommunen.

Fritidsboliger er en økonomisk ressurs for både kommuner, grunneiere og utbyggere, og mange fritidsboligområder planlegges ut fra at grunneiere ønsker at utbygging skjer på sin tomt. Konflikten med naturinteressene skyldes ofte fordi eiendomsforhold er grunnlaget for planleggingen. Derfor er det viktig at kommunen har et samarbeid med grunneiere som hvordan strategien for fritidsboligutbygging skal foregå.

4.6.4. Teknisk infrastruktur

Etterspørselen etter fritidsboliger med høy standard har økt sterkt siden 90-tallet. Tilretteleggingen for en høy teknisk standard innebærer sikring av infrastruktur, som kan medføre store utfordringer. Dersom det ikke tas skikkelig høyde for infrastruktur i arealplanleggingen vil det fort bli vanskelig og kostbart i ettertid, og landskapsinngrep kan bli store. Kommuneplanen må derfor avgrense hvilke områder som skal tillates strøm, vann, avløp og vegadkomst og hvilke områder hvor slik infrastruktur skal være forbudt. Dette må sees i sammenheng av tillatt størrelse på fritidsboligene i området. (Veileder T-1450, 2005).

PBLs krav i §§27-1 og 27-2 2-4. ledd om vannforsyning og avløp gjelder kun for fritidsbebyggelse dersom det er bestemt i plan, jf. §30-6. Vann- og avløp må dermed fastsettes i en reguleringsplan. Det bør gjøres en samlet vurdering i kommuneplanens arealdel om fritidsboliger skal innlegges en vannkilde. Fritidsboliger bør plasseres hvor det enkelt kan kobles på et kommunalt ledningsnett slik at det blir minst mulig terrenginngrep. Kabeltraséer bør fortrinnsvis legges i samme trasé som vann og avløp.

4.6.5. Fortetting av eksisterende hytteområder

Kommuner som ønsker å fortette eksisterende fritidsboligområder må løse utfordringer i kommuneplanarbeidet som (Veileder T-1450, 2005):

- Fordelingssynspunktet, som tilsier at grunneierne får inntekter fra utbyggingen
- Gamle planer eller tillatelser kan redusere kvaliteten på omgivelsene ved fortetting
- Grøntområder, sti- og løypenett blir oppdelt
- Trafikkbelastning øker på eksisterende vei
- Nye og store hytter kan bryte stilmessig med eldre hytter

Samtidig må det ikke sees bort i fra fordelene med å fortette framfor å regulere helt nye områder. Konfliktpotensialet med andre arealbruksinteresser kan reduseres ved fortetting, fordi man kan i større grad benytte eksisterende infrastruktur. Den tekniske infrastrukturen kan også forbedres slik at etablerte områder tilrettelegges for økt bruk av eksisterende fritidsboliger. Lokaliseringen og dimensjoneringen av fortettingen bør ta utgangspunkt i de vedtatte retningslinjene og kriteriene i kommuneplanen.

4.7. Forholdet mellom overordnet klimapolitikk og fritidsboliger

Helt overordnet samsvarer den nasjonale klimapolitikken med det regionale dokumentet *Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet*. Både det nasjonale og regionale nivået fokuserer på fortetting, energisparing og avfallshåndtering. På en annen side er klimapolitikken og hyttepolitikken for det meste blind til hverandre. Klimapolitikken på nasjonalt og regionalt nivå referer ikke til fritidsboliger annet enn at fritidsboliger krever en energiattest (Meld. St. 21, (2011-2012)) og at fritidsboliger er viktig for næring i distriktskommuner. Veilederen for *planlegging fritidsbebyggelse* sier at fritidsbebyggelsen skal stimulere helhetlig og langsiktig planlegging i samsvar med nasjonale og regionale miljømål. Det er dermed kommunal og regional planlegging som ansvarlig for at viktige naturressurser sikres i utviklingen av fritidsboligområder (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015).

Kommunen selv bestemmer hvordan fritidsboligbygging skal foregå, så lenge det avklares i reguleringsplan og kommuneplan (Veileder T-1450, 2005). Det vil si at fritidsboligbygging er avhengig av hvordan kommunen velger å tolke nasjonal og regional klimapolitikk. Veilederen for *planlegging av fritidsbebyggelse* (2005) har et dedikert delkapittel til fortetting av hytteområder. Dette viser at fortettingstrenden i klimapolitikken

også gjelder for fritidsboliger. Den gjeldende veilederen for *planlegging av fritidsbebyggelse* er fra 2005, noe som gjør den utdatert i forhold til dagens klimapolitikk.

Både de nasjonale retningslinjene og føringene referer til kommunens ansvar innen klimapolitikk. Som sådan er det kommunen som må gjennomføre klimatiltakene. Når verken nasjonal eller regional klimapolitikk referer til fritidsboliger på en tilfredsstillende måte finnes det ingen føringer som kommuner kan følge. Veilederen for *planlegging av fritidsbebyggelse* gir noen generelle føringer som kommunene kan følge, men føringene er i stor grad vage og ordvalget er uten tilstrekkelig tyngde. For eksempel er det mye kommunen «bør unngå» eller «bør gjøre». Når det ikke finnes noen klare retningslinjer på feltet vil hyttepolitikken variere fra kommune til kommune, fordi klimapolitikken tolkes forskjellig ut ifra kontekst og ståsted. Et eksempel på det som også ble nevnt i avsnittet over er at fortettingen som fremkommer i klimapolitikken også blir gjeldende for fritidsboliger. Det vil si at hytteområder fortettes i større grad, som viser at kommunene er klar over at tradisjonelt spredt hyttebebyggelse ikke skal være normen lenger.

Dette delkapittelet svarer på den første underproblemstillingen: I hvilken grad samsvarer klimapolitikken på nasjonalt og regionalt nivå, og i hvilken grad relaterer denne politikken til fritidsboliger. Kort oppsummert vil det si at klimapolitikken samsvarer på nasjonalt og regionalt nivå, men at politikken ikke relaterer til fritidsboliger på en tilfredsstillende måte. Omvendt relaterer hyttepolitikken vagt til klimapolitikken, men uten særlig tyngde bak føringene. Det er dermed ingen klare retningslinjer for fritidsboligbygging for kommunene å følge. Kommunene må derfor tolke hvordan de skal forvalte eller bygge fritidsboliger ut ifra klimapolitikken generelt.

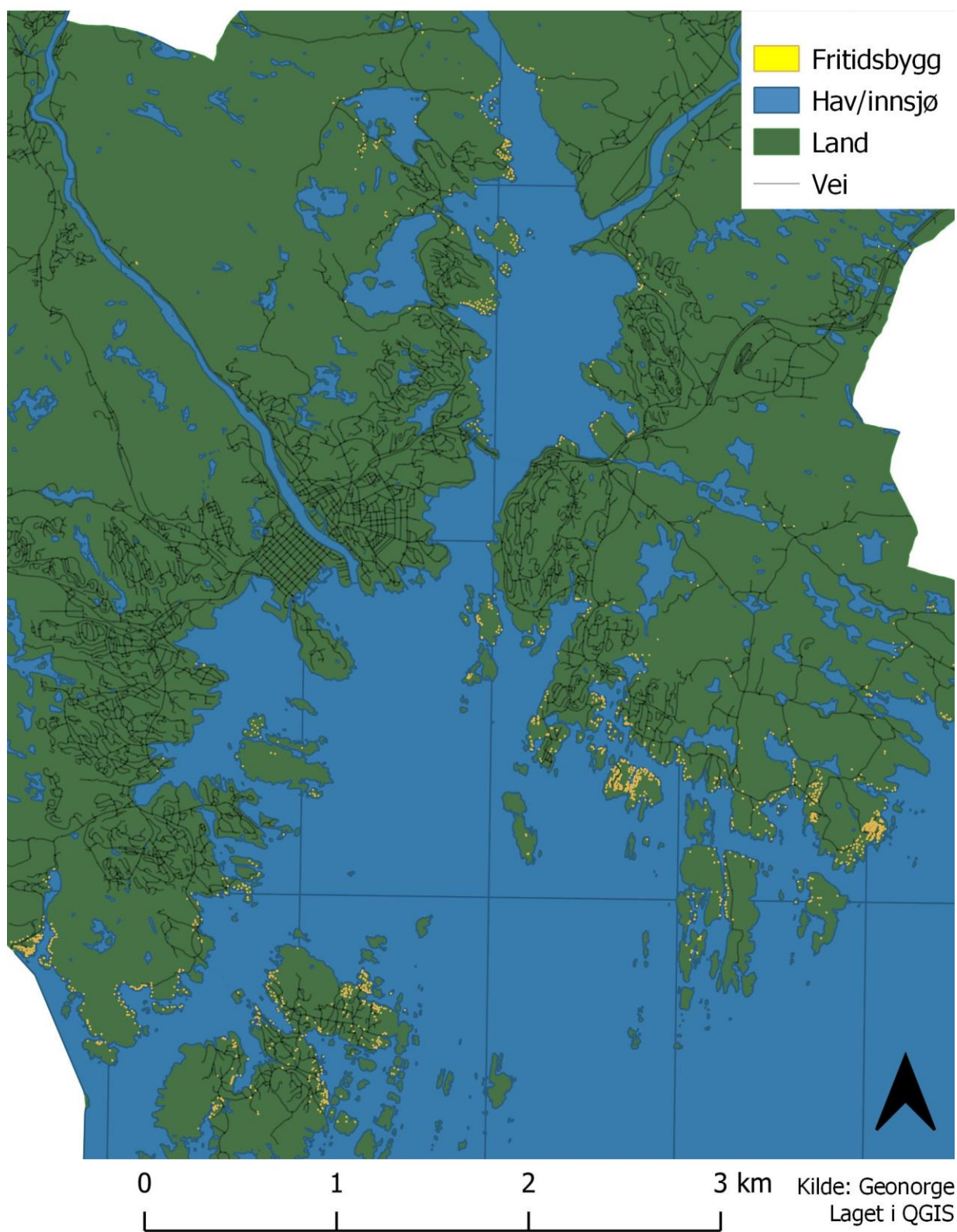
Kapittel 5 Funn og analyse: Del II – case-kommunene

5.1. Bakgrunn og informasjon om fritidsboliger

Kristiansand kommune har totalt 1.650 fritidsboliger anno 2018. Av de 1.650 fritidsboligene ligger 1.367 av dem innenfor 100 meter langs hav eller innsjø, hvorav 1.229 ligger ved havet og 138 ved innsjøer. Søgne kommune på sin side har totalt 1.673 fritidsboliger, hvor 1.382 ligger i strandsonen. I likhet med Kristiansand er det en ekstremt stor overvekt av fritidsboliger innenfor 100-metersbeltet ved havet. Hele 1.032 fritidsboliger ligger i strandsona ved havet og 80 ved innsjøer. Disse tallene er hentet direkte fra matrikkelen og utregnet ved bruk av verktøy i QGIS. Det vil si at i begge kommunene befinner tilnærmet 83 % av fritidsboligene i strandsonen. På landsbasis er det 35% av hytter som er innenfor 1 km fra kysten (Overvåg & Arnesen, 2007), men i Søgne kommune og Kristiansand kommune er 83 % av hyttene innenfor bare 100-metersbeltet.

Fritidsboligene i Kristiansand er spredt over hele kystlinjen, langs enkelte større innsjøer og ute på de større øyene (se figur 4). Figur 4 viser også hvordan veinettet strekker seg helt inntil fritidsboligområdene.

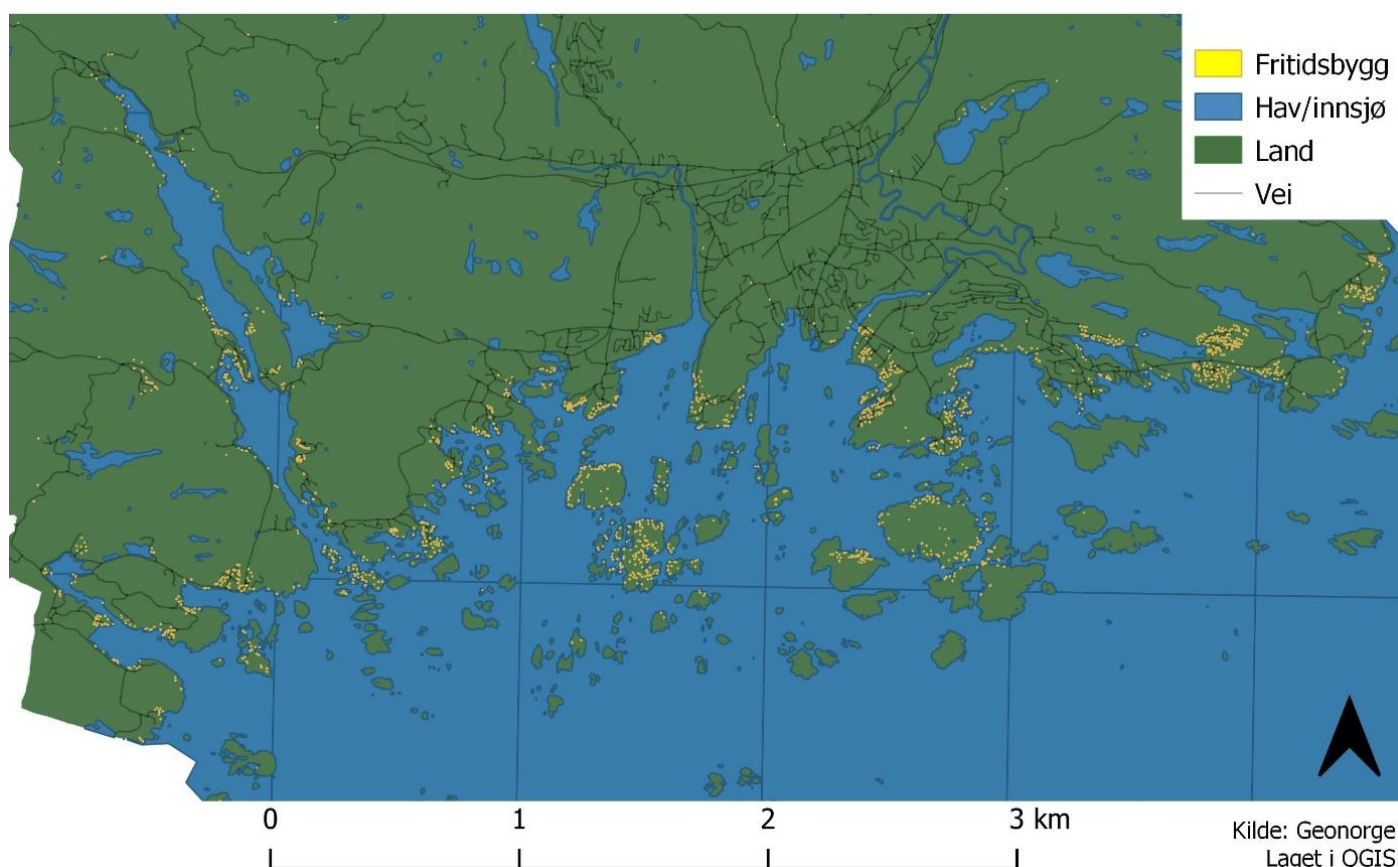
Fritidsboliger i Kristiansand kommune



Figur 4: Kart over hvor fritidsbebyggelsen i Kristiansand kommune befinner seg. Veinett er også inkludert for å vise hvordan fritidsboligområdene er sterkt knyttet til veien.. Ethvert gult punkt representerer 1 fritidsbolig.

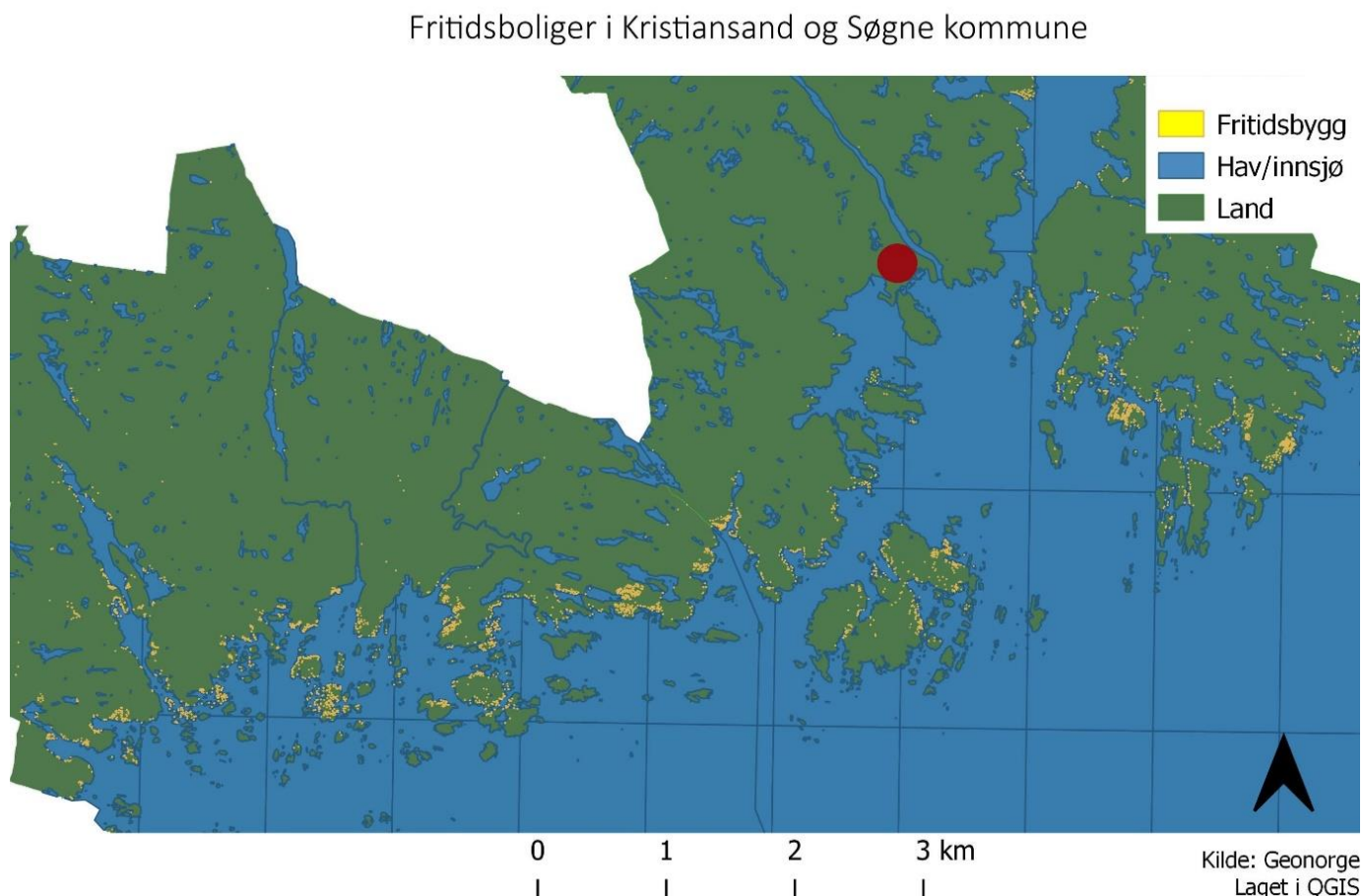
Fritidsboligene i Søgne er konsentrert langs sjøen og ute på holmene (se figur 5). Kristiansand har en lengre kystlinje som strekker seg lenger inn i kommunen enn det Søgne har. Fritidsboligområdene ser dermed mer konsentrert ut i Søgne kommune, selv om det totale antallet fritidsboliger i kommunene er relativt like. I tillegg ligger storbyen Kristiansand helt ute ved kysten som gjør at det ikke befinner seg noen fritidsboliger i nærheten (se rød prikk i figur 6). Fritidsboliger ligger sjelden i umiddelbar nærhet av et sentrumsområde. Tangvall er kommunesenteret i Søgne, og ligger lenger inne i landet. Fritidsboligene kan på den måten ligge langs hele kystlinjen, fordi det ikke er et tettsted eller en by ute ved kysten. Fritidsbebyggelsen kan dermed oppleves som mer «spredt» i Kristiansand kommune, mens Søgne har et «bånd» av fritidsboliger langs hele kysten.

Fritidsboliger i Søgne kommune



Figur 5: Kart over fritidsbebyggelsen i Søgne kommune. Veinett er inkludert her også for å vise tilgangen bil har til fritidsboligområdene. ett gult punkt representerer én fritidsbolig.

Ved å sette de to case-kommunene sammen, kan man tydelig se den sammenhengende fritidsbebyggelsen langs hele kysten i regionen (se figur 6). Spesielt i figur 6 kan man se hvordan det er et «hull» i båndet av fritidsbebyggelse langs hele kystlinjen der hvor Kristiansand by befinner seg (representert av en rød prikk).

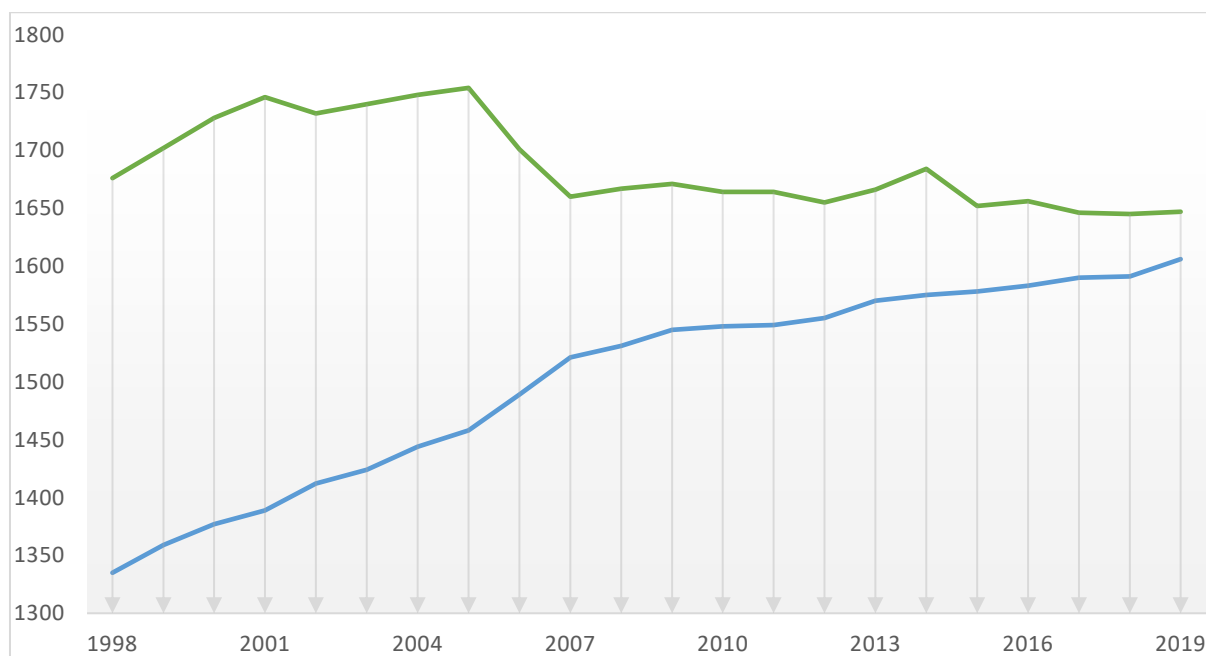


Figur 6: Kart over alle fritidsboligene langs kysten i Søgne og Kristiansand kommune. Den røde prikken er plassert på kartet for å vise hvor storbyen Kristiansand by ligger. Det ligger flere fritidsboliger nord for storbyen Kristiansand, men disse er ikke med i dette utsnittet. Se heller figur 4 for et helhetlig oversiktskart av Kristiansand kommune.

Sørlandshyttene er svært ettertraktet på grunn av beliggenhet og attraktivitet, noe som gjør at det koster mye penger å kjøpe en fritidsbolig i både Søgne kommune og Kristiansand kommune (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Det er rimelig å anta at fritidsboligene har eiere med god råd, eller at boligene går i arv. Det er altså ikke hvem som helst som kan anskaffe seg en fritidsbolig i kommunene. Eiere av fritidsboliger langs sjøen har lettere for å ta seg en tur oftere enn de som eier fritidsboliger på fjellet (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Mye av grunnen bak dette er beliggenheten. Sjøhytta er mindre sesongbasert og lett framkommelig med bil uansett vær. Som sådan reiser folk kortere og hyppigere turer. Når man tilbringer mer tid på hytta er det vanlig å oppgradere standarden i tillegg.

Hyttestandarden i både Kristiansand kommune og Søgne kommune er jevnt over høy, ettersom infrastruktur til fritidsboligen blir vanligere. I Søgne kommune er alle nye fritidsboliger automatisk tilkoblet den kommunale infrastrukturen (Intervju planlegger i Søgne, 2019). I tillegg får eldre fritidsboliger det samme tilbudet dersom forholdene ligger til rette for det (Intervju planlegger i Søgne, 2019). I Kristiansand kommune gjelder det samme; fritidsboligene får tilbud om tilgang til strøm og vann selv om de ikke har vært koblet på dette tidligere. Dette er et tilbud som mange hytteeiere benytter seg av. Basert på veilederen for *planlegging av fritidsbebyggelse* om hyttestandarder kan de fleste fritidsboligene i Søgne og Kristiansand anses som høystandard. Enklere fritidsboliger kan lett oppgraderes til høystandard nå som begge kommuner tilrettelegger for det.

Ved å se nærmere på utviklingstrenden til fritidsboliger kan man se noen tydelige skiller mellom de to kommunene. Kristiansand har tidligere hatt flere fritidsboliger enn de har i dag, mens Søgne har økt i et jevnt tempo (se figur 7). Basert på tall fra Statistisk sentralbyrå (2019) øker det i gjennomsnitt med 13 enheter fritidsboliger i Søgne kommune hvert år. For Kristiansand er dette tallet tilnærmet -1 enhet, men det må tas hensyn til at antall fritidsboliger økte fra 1998 til 2004 (se figur 7), før antallet sank. Grunnen til dette er fordi en del fritidsboliger har blitt omgjort til vanlige boliger, og «forsvinner» dermed fra fritidsboligstatistikken.



Figur 7: Diagrammet viser antall fritidsboliger i Kristiansand og Søgne kommune fra 1998 til 2019. Den grønne linja representerer Kristiansand kommune, mens den blå linja representerer Søgne kommune. Diagrammet viser tydelig hvordan fritidsbebyggelsen øker i Søgne, mens utviklingen stagnerer og flater seg ut i Kristiansand. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrå (2019).

5.2. Klimapolitikk i case-kommunene

5.2.1. Kristiansand kommune

HVA ER KOMMUNENS KLIMAPOLITIKK?

Basert på kommunens plandokumenter og de gjennomførte intervjuene kan klimapolitikken i korte trekk oppsummeres slik:

- Innført bomavgifter og rushtidsavgifter (Kristiansand kommune, 2011)
- Satsing på kompakt byutvikling for høy arealutnyttelse i eksisterende bebygde områder og redusering av biltrafikk (intervju politiker i Kristiansand, 2019; Kristiansand kommune, 2011)
- Etablering av flere sykkelstier, satse på kollektivtransport mellom arbeidsplass og bolig (Kristiansand kommune, 2011)
- Streng strandsonopolitikk for å sikre allmennhetens interesser (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019; Kristiansand kommune, 2011)
- Byen skal sikres mot konsekvensene av ekstremnedbør, havstigning, stormflo og bølgepåvirkning (Kristiansand kommune, 2011)

5.2.1.1. Klimapolitikk i lokale plandokumenter

Det tas utgangspunkt i de lokale plandokumentene *kommuneplan 2011-2022*, *kommuneplanens samfunnsdel 2017-2030* og *kommunal planstrategi 2016-2019*. Helt overordnet så nevner ingen av de gjeldene plandokumentene «klimapolitikk» noen steder, hvilket betyr at klimapolitikken i kommunen er flettet inn i andre begreper som «miljøvennlig», «klimaendringer», «klimateknologi» og «utslipp». Dette er nøkkelbegreper som brukes til å definere hva klimapolitikk omhandler, og dermed kan kommunens klimapolitikk konkretiseres ved hjelp av disse nøkkelbegrepene.

HVA SIER PLANDOKUMENTENE OM KLIMAPOLITIKK?

Kommuneplanens samfunnsdel inneholder målsettinger for Søgne kommune som omhandler klimapolitikk. Selv om klimapolitikk ikke nevnes direkte i noen av plandokumentene, kan de

følgende punktene anses som klimapolitiske føringer og tiltak som kommunen innretter seg etter.

- På bakgrunn av gjeldene klimaavtaler skal Kristiansand redusere sine lokale klimagassutslipp med 40 % innen 2030 og 80-90 % innen 2050. Samtidig skal klimatilpassing redusere risiko for store kostnader eller tap av liv ved ekstremvær og andre naturkatastrofer. (Kristiansand kommune, 2017)
- Veitrafikken i Kristiansand har økt med 35-40 % siden 1991, og utgjør 50 % av de totale utslippene i kommunen. Derfor er en av satsningsområdene til kommunen reduisering av klimagassutslipp, spesielt utslipp forbundet med transport. Dette skal gjøres ved å bygge kompakt, hvor prioritering av høy arealutnyttelse i sentrale områder og nært knutepunkter er vesentlig. (Kristiansand kommune, 2016)
- Både politikere og administrasjonen ønsker å tydeliggjøre kommuneplanen slik at klimautfordringene prioriteres sterkere. (Kristiansand kommune, 2016)
- Kommuneplanen tar utgangspunkt i overordnet miljøhensyn, som betyr å forebygge klimaendringer, sikre miljø- og naturressurser mot ødeleggelse, nedbygging og forurensning. (Kristiansand kommune, 2017)

Både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel henviser til nasjonale føringer innen arealpolitikken. Blant annet så står det tydelig i arealdelen at bevaring av strandsonen, reduserte klimagassutslipp og bevaring av naturens biologiske mangfold er nasjonale føringer som bør overholdes. I kommunens planstrategi er det et kapittel som omhandler overordnede føringer og plansamarbeid. Her refereres det til *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2015)* og *Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet (vedtatt 2009)*. I kommuneplanens samfunnsdel er bærekraftig utvikling i et økonomisk perspektiv et grunnleggende premiss for kommunen. Bærekraftbegrepet tar utgangspunkt i Brundtlandkommisjonen, hvor bærekraftig utvikling skal imøtekomme dagens behov uten å ødelegge mulighetene for kommende generasjoner. Kristiansand kommune tar dermed utgangspunkt i et overordnet miljøhensyn som skal forebygge klimaendringer, og sikre miljø- og naturressurser mot ødeleggelse, nedbygging og forurensning.

I samfunnsdelen trekkes det spesielt fram samhandling mellom ulike offentlige og private aktører i kommunen som nøkkelen til utvikling. Kommunen må derfor etablere gode

samhandlingsarenaer hvor det offentlige, private og frivillige sammen kan arbeide fram gode løsninger.

5.2.1.2. Politikere og administrasjonens tolkning av klimapolitikk

De klimapolitiske rammene som Kristiansand forholder seg til er først og fremst *Klimaforliket* fra nasjonalt hold (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Kommunen prøver å innrette seg etter den uttalte målsettingen om å kutte klimagassutslipp og bli karbonnøytralt i fremtiden. Det eneste relevante dokumentet for klimapolitikk fra regionalt nivå er *Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet*, som handler om areal, transport og miljø. Men kun de nasjonale retningslinjene for klimapolitikk blir diskutert i kommunestyret, ikke de regionale (intervju politiker i Kristiansand, 2019).

Klimapolitikken i Kristiansand kommune er spisset mot det som står sentralt for dem, nemlig bolig, transport og klimatilpasning. Innenfor disse fokusområdene settes det inn tiltak for å nå klimamålene, først og fremst en begrensning av personbiltrafikken. Det gjøres både positive og restriktive tiltak i personbiltrafikken. Et positivt tiltak er nye sykkelstier, mens restriktive tiltak er bompenger og rushtidsavgift. Tiltakene som er satt i gang gir ikke alltid den umiddelbare effekten man håper på. Det tar tid å endre et handlingsmønster, og det trengs tid for å vurdere virkningene av et tiltak (intervju politiker i Kristiansand, 2019). En av politikerne som lot seg intervjuet la ikke skjul på at det finnes spesifikke fagfelt innenfor klimapolitikken som kan gjøres bedre i kommunen, men det trengs penger og kunnskap for å gjennomføre de riktige tiltakene.

Flere politikere uttrykte i intervjurunden at hele debatten om klimaendringer må bli mer seriøs, og at Kristiansand må ta klimaendringene på alvor. Det er mange tomme ord om klima- og miljøpolitikken (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Spesielt én av de intervjuede politikerne opplever at de store partiene i kommunen som Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti ikke tenker nok på klima. Partiene sier at klima er viktig, men viser i sine handlinger at utbygging er viktigere (intervju politiker i Kristiansand, 2019).

Problemet er at det er lett å tenke at ens egne utslipp ikke er så farlig, og det er en pedagogisk utfordring å få folk flest til å innse det (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Tiltakene med flere bommer og utbyggingsavslag for å få ned klimagassutslipp er en økonomisk belastning for både enkeltmennesket og den private næringen, og det fører igjen til

at politikere føler seg presset til å gjøre valg som ikke gagnar klimaet (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Det handler om popularitet og stemmer fra folket. Flere politikere er også overbevist om at klimapolitikken vil bli mer akseptert med tiden, men det er ikke nødvendigvis tid man har til gode (intervju politiker i Kristiansand, 2019).

Klimatilpasning er en viktig del av klimapolitikken. Som sådan er det spesielt tre problemstillinger kommunen tar for seg når det gjelder klimatilpasning: havstigning, stormflo og sterke vinder. Spesielt noen naust og sjøboder er utsatt for uvanlige vinder (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). I Søgne kommune har det skjedd at sjøboder har blitt tatt av stormer, og det samme kan skje i Kristiansand (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). Kristiansand har dermed laget bestemmelser i kommuneplanens arealdel om byggehøyder over havet, som en intervjudeltaker nevnte:

«Hvis du skal bygge en hytte i strandsonen, så må det bygges så høyt at den ikke blir ødelagt av klima»

- (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019)

Selv om intervjuerne synes å være enig i at hytteutvikling bør ta hensyn til klimatilpasning, tenker de ikke dette er kommunens ansvar. Kommunens ansvar gjelder kun de fritidsboligene som er fredet etter kulturminneloven (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). Det finnes mange fritidsboliger i kommunen som ikke er vernet etter denne loven, som betyr at eierne må ta vare på sin egen eiendom (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). Det er altså de private interessene som må ta tak i problemet i utsatte områder. De private interessene kan være usikre hvorvidt klimaendringer vil påvirke deres fritidsbolig, og da kan det fort oppfattes som urimelig å betale store summer for å sikre seg mot en skade som kanskje aldri vil skje. For kommunens del kan mangelen på diskusjon skyldes at kommunen ikke vil blande seg inn i de private interessene.

5.2.2. Søgne kommune

HVA ER KOMMUNENS KLIMAPOLITIKK?

Basert på kommunens plandokumenter og de gjennomførte intervjuene kan klimapolitikken i korte trekk oppsummeres slik:

- Det skal fortettes og transformeres i allerede bebygde områder for å styrke teknisk og sosial infrastruktur, samt redusere biltrafikk som er en stor bidragsyter til klimagassutslipp. (Intervju planlegger i Søgne, 2019; Søgne kommune, 2019)
- Begrense potensielle skader som følge av klimaendringer, herunder ekstremvær, økt flom og skredfare. (Søgne kommune, 2019)
- Søgne har som mål å styrke kollektivtilbudet langs hovedaksene i kommunen og inn mot Kristiansand (Søgne kommune, 2019)

5.2.2.1. Klimapolitikk i lokale plandokumenter

Det tas utgangspunkt i de lokale plandokumentene *kommuneplanens samfunnsdel – Søgne mot 2030, Kommuneplan for Søgne 2018-2030 – arealdelen og kommunal planstrategi for Søgne kommune 2016-2019*. I likhet med Kristiansand kommunes plandokumenter nevner heller ingen av plandokumentene «klimapolitikk», så også her må det analyseres ved bruk av nøkkelbegrepene «miljøvennlig», «klimaendringer», «klima» og «utslipp».

HVA SIER PLANDOKUMENTENE OM KLIMAPOLITIKK?

Kommuneplanens samfunnsdel inneholder målsettinger for Søgne kommune som omhandler klimapolitikk. Selv om klimapolitikk ikke nevnes direkte i noen av plandokumentene, kan de følgende punktene anses som klimapolitiske føringer og tiltak som kommunen innretter seg etter.

- Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Planleggingen og driften av kommunen skal derfor legge til rette for et begrenset klimagassutslipp. Dette skal gjøres ved å lage utbyggingsmønster som begrenser transportbehovet og reduserer dermed klimagassutslipp fra biltrafikk. (Søgne kommune, 2018)
- Selv om utslippene begrenses forventes det at klimaendringer vil føre til mer ekstremvær, flom og skredfare. Planleggingen må ta høyde for dette. (Søgne kommune, 2018)

- Søgne har flotte naturverdier knyttet til blant annet kysten. Kommunen skal sikre biologisk mangfold, spesielt ivaretagelse av lokale naturtyper som ålegress og mudderbukter. (Søgne kommune, 2018)

Kommuneplanens arealdel forklarer planhierarkiet i Norge og hvordan kommuner må ta hensyn til føringen fra statlig og regionalt hold. Det henvises til de nasjonale føringene innen arealpolitikken, hvor gode og effektive planprosesser, bærekraftig areal- og samfunnsutvikling og klimavennlige by- og tettsteder er forventningen til kommunal planlegging. I kommunens planstrategi er det et kapittel som omhandler overordnede føringer, hvorav *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (2015) nevnes. I kommuneplanens samfunnsdel er natur- og kulturverdiene viktig for å bidra til identiteten til kommunen, samt et bærekraftig mangfold.

5.2.2.2. *Administrasjonens tolkning av klimapolitikk*

Søgne kommune følger de overordnede retningslinjene for klimapolitikk på sin måte. Den regionale klimaplanen (2009) anses som utdatert, og har vært under revisjon i flere år allerede (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Som sådan er det for det meste den nasjonale klimapolitikken som er aktuell for kommunen, i likhet med Kristiansand. Søgne kommune oppfatter at de nasjonale føringene spriker for mye, og gjør det vanskelig å ivareta alles interesser. Noen føringer fokuserer på klima, men andre fokuserer på god kvalitet av uterom. Dette går imot hverandre når man skal planlegge og da ender man opp med kompromisser som ingen parter blir fornøyde med.

Klimaperspektivet hindres av andre ting som er viktig i planleggingsprosessen. Videre så er de nasjonale føringene dårlig til å vise prioritering mellom de ulike samfunnsinteressene. Man kan ikke ta hensyn til alt, men alt fremstår som like viktig i de nasjonale føringene. For eksempel skal det fortettes i kollektivknutepunkter og større tettsteder. Samtidig skal man ikke bygge på dyrka mark, flomutsatte områder eller i strandsonen. Men dagens sentrumsområder er ofte bygd på nettopp disse områdene. Retningslinjene går altså imot hverandre, fordi fortettingen skal skje på områder hvor det ikke bør bygges på (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Sitatet fra en planlegger fra Søgne viser at mangelen på tydelige prioriteringer i klimapolitikken gjør kommunen rådvill:

«Vi skal ikke bygge på dyrka mark, men sentrum ligger på dyrka mark og det er der vi må fortette. Det går jo ikke, ikke sant?»

- (Intervju planlegger i Søgne, 2019)

Søgne kommune ser på fortetting i strandsona som et bedre alternativ enn utvidelse. Det er tross alt bedre å fortette de allerede eksisterende områdene i 100-metersbeltet framfor å etablere nye områder (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Dette baseres på et hensyn til bevaring av strandsonen og for å begrense spredning av fritidsbebyggelsen. Dette samsvarer med *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* hvor det vektlegges fortetting framfor spredt bebyggelse for å nå målet om lavutslippssamfunnet. Fortettingen fører også til mindre biltrafikk, som bidrar til utslippsreduksjoner.

I likhet med Kristiansand kommune diskuterer også Søgne kommune graden av klimatilpasning angående fritidsboliger langs kysten, ettersom de er klar over at de er stormutsatte (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Når det gjelder fritidsboliger ute ved kysten som er utsatt for klimaendringer, svarer kommunen med å bygge stadig lengre inn på land og opp i høyden (Intervju planlegger i Søgne, 2019). På den måten bygges det høyere over havnivået. Dette er en føring som har kommet mer inn i kommunen etter hvert. Men det har ikke blitt diskutert i kommunen hva som skal gjøres dersom havet stiger mer enn antatt og påvirker fritidsboligene som ligger lavest i terrenget (Intervju planlegger i Søgne, 2019).

Fritidsboligene i Søgne kommune bygges etter byggeteknisk forskrift, så alle krav er fulgt selv om en fritidsbolig er vind eller bølgeutsatt (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Kommunen har med andre ord gjort sitt, men det er ikke gitt at byggeteknisk forskrift er oppdatert med tanke på klimaendringer (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Dette betyr at Søgne kommune legger ansvaret over på nasjonalt nivå for at fritidsboligbygging skjer forsvarlig med tanke på klimaendringer, ettersom det er det nasjonale nivået som er ansvarlig for byggetekniske forskrifter. En byggeteknisk forskrift som ikke gir tydelige krav til klimatilpasning kan fort føre til uforsvarlig oppføring av bygg som ikke er godt nok rustet mot klimaendringer. Dette gjelder spesielt fritidsboliger langs kysten, som er ekstra utsatt for havstigning, stormflo og stormer. Staten som planmyndighet på nasjonalt nivå er dermed i liten grad koordinert med kommunesektorens arbeid med klimatilpasning.

5.3. Fritidsboliger i case-kommunene

5.3.1. Kristiansand kommune

Da Kristiansand kommune lagde kommuneplanen, ble det laget et planprogram der det ble enighet om at hytteutbygging ikke er kommunens fokus. Som sådan syntes administrasjonen det er greit at hytter nevnes såpass lite i kommunens klimapolitikk, fordi kommunen ikke tilrettelegger for hytter uansett (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). Veilederen for *planlegging av fritidsbebyggelse* (2005) blir altså ikke brukt av Kristiansand. I stedet har Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsone langs sjøen blitt benyttet. Planretningslinjene er hjemlet i PBLs §6-2. Planleggeren som ble intervjuet i Kristiansand var klar over at veilederen eksisterte, men den er ikke relevant å bruke fordi fritidsboliger i Kristiansand kommune ikke er noe tema.

HVA ER KOMMUNENS HYTTEPOLITIKK?

- Av hensyn til langsiktig byvekst og strandsonevern, åpnes det ikke for bygging av ny eller utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse. Det eneste unntaket er områder hvor arealene allerede er sterkt privatisert. Det er også tillatt med gjenreising av fritidsboliger etter brann eller naturskade. (Kristiansand kommune, 2011)
- Det åpnes ikke for bygging av nye private fritidsboliger i 100-metersbeltet med enkelte unntak i eksisterende reguleringsplaner. Grunneiere som vil bygge får avslag. (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019; Kristiansand kommune, 2011)

5.3.1.1. Hyttepolitikk i lokale plandokumenter

I likhet med delkapittel 4.5 om *klimapolitikk på lokalt nivå* tas det utgangspunkt i de samme plandokumentene *kommuneplan 2011-2022*, *kommuneplanens samfunnsdel 2017-2030* og *kommunal planstrategi 2016-2019*. Det er kun kommuneplanens arealdel i *Kommuneplan 2011-2022* som skriver noe om fritidsboliger/hytter. Samfunnsdelen og planstrategien unnlater å direkte nevne fritidsboliger/hytter. Samfunnsdelen på sin side skriver om sikring av strandsonen som en overordnet arealstrategi for kommunen. Dette er relevant for hyttepolitikken ettersom det er mange fritidsboliger i kommunens strandsone (se figur 4).

HVA SIER PLANDOKUMENTENE OM FRITIDSBOLIGER?

- Utleiehytter skal ikke endres til private fritidsboligområder (Kristiansand kommune, 2011)
- Små, eldre hytter med manglende fasiliteter (bad, kjøkken) kan tillates etter søknad tilbygg på inntil 20 m² for å bedre standarden. Total størrelse på en fritidsbolig skal ikke overstige 100 m² (Kristiansand kommune, 2011)
- Private fritidsboliger skal ikke hindre tilrettelegging for friluftsliv, grønnstruktur, natur- og landskapsinteresser. (Kristiansand kommune, 2011)

De nasjonale føringene er tydelig på at utbygging i strandsona er forbudt. Forbudet er lovfestet etter PBL §1-8, om forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag. Spesielt i områder med sterk konkurranse om strandsonen er det viktig å unngå bygging, på grunn av hensyn til allmenne interesser (Kristiansand kommune, 2011). I tråd med de nasjonale rammene for hyttepolitikk har Kristiansand kommune bestemt at fritidsboligutvikling ikke skal skje i 100-metersbeltet for å sikre viktige friluftsområder og natur. En sammenhengende kyststi/strandpromenade er også av stor interesse for den overordnede arealplanstrategien i kommunen (Kristiansand kommune, 2011).

Kristiansand tar ikke noen ytterligere stilling til hyttestandard annet enn at små, eldre hytter tillates å pusses opp eller utvides til en høyere standard (Kristiansand kommune, 2011). Som nevnt i veilederen for *planlegging av fritidsbebyggelse* (2005) er dette en trend som har pågått lenge, og stadig flere hytter transformeres i områder med tradisjonelt enkle hytter.

Fritidsboliger som en økonomisk ressurs gjør at grunneiere gjerne vil bygge ut på sine tomter. Selv om kommunal planlegging som regel vektlegger eiendomsforhold mer enn naturinteresser, godkjenner ikke Kristiansand initiativer til utbygging av fritidsboliger i strandsonen, hvilket betyr at hensynet til allmennhetens interesser, natur og miljø ikke har blitt tilsidesatt til fordel for fritidsboligutbygging av kommunen.

5.3.2. Søgne kommune

I Søgne kommune ble ikke *veilederen for fritidsbebyggelse* (2005) referert til i intervjuet eller i de kommunale plandokumentene. Dette kan komme av at veilederen er for gammel til å anses som relevant for den kommunale planleggingen av fritidsboliger eller fordi

den uansett ikke kan tilføre noe nyttig informasjon til kommunen. En annen forklaring kan være at kommunen kanskje ikke er klar over at veilederen eksisterer. Veilederen for fritidsbebyggelse har ingen føringer på stigende havnivå, havstormer eller andre former for ekstremvær som kan føre til skade på fritidsboliger. Dette underbygger det faktumet at veilederen er utdatert.

HVA ER KOMMUNENS HYTTEPOLITIKK?

- Det legges ikke opp til nye fritidsboligområder, men fortetting av eksisterende områder er tillatt dersom det ligger til rette for det. (Intervju planlegger i Søgne, 2019; Søgne kommune, 2019)

5.3.2.1. Hyttepolitikk i lokale plandokumenter

Det tas utgangspunkt i de lokale plandokumentene *kommuneplanens samfunnsdel – Søgne mot 2030, Kommuneplan for Søgne 2018-2030 – arealdelen* og *kommunal planstrategi for Søgne kommune 2016-2019*. Det er kun kommuneplanens arealdel som nevner fritidsboliger.

HVA SIER PLANDOKUMENTENE OM FRITIDSBOLIGER?

- Nye fritidsboliger bør trekkes bort fra strandsonen og allmennhetens tilgang bør sikres. (Søgne kommune, 2019)
- Nedbygging av strandsonen er i strid med nasjonale føringer, men mye av fritidsbebyggelsen ligger i strandsonen allerede (Intervju planlegger i Søgne, 2019; Søgne kommune, 2019)
- Maksimalt tillatt bruksareal (BRA) er 138 m² for tomter for fritidsbebyggelse, avhengig av om parkeringsareal er på egen tomt eller ikke. (Søgne kommune, 2019)

I henhold til nasjonale føringer tillater heller ikke Søgne kommune nye utbyggingsområder til fritidsboliger i strandsonen. Det som derimot er tillatt er fortetting i de allerede bebygde områdene. Hvor mange fritidsboliger som skal tillates i fortettingsarbeidet er fastsatt i gjeldende reguleringsplan for områdene dette gjelder.

Ifølge Regjeringen skal ikke bestemmelsen om forbud mot bygging i strandsona være til hinder for en bærekraftig utvikling. Det som er viktig er at utbyggingen skjer i henhold til planer og retningslinjer om ivaretagelse av naturmiljøhensynene som er knyttet til strandsonen, ikke som enkeltvis dispensasjoner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2009). Miljøvirkningene av ny utbygging må vurderes ut ifra en framtidsrettet og helhetlig sammenheng gjennom planprosessen. I tillegg skal gamle reguleringsplaner som ikke er gjennomført revurderes dersom de ikke følger nye retningslinjer.

Søknadene til dispensasjon i kommunen gjelder ofte riving og bygging av ny fritidsbolig og unntak om bebyggelse innenfor 100-metersbeltet i form av boder eller anneks. Kommunen godkjenner en god del av dispensasjonene dersom byggingen ikke er i strid med intensjon i plan, ikke er til hinder for allmenne natur- og friluftsinnteresser, allmenn ferdsel og følger størrelseskravene. Det må bemerkes at dette gjelder dispensasjoner som ikke har noe med fortetningsplanene å gjøre. Fortetting av fritidsboligområder er allerede vedtatt gjennom reguleringsplaner i Søgne kommune, og krever dermed ikke dispensasjon. Det som krever dispensasjon er dersom det settes opp flere fritidsboliger enn det som er avsatt i fortetningsplanene til kommunen. Det vil si at dersom det kun er vedtatt at sju nye fritidsboliger kan bygges i et område som en del av en fortetningsstrategi, må det søkes om dispensasjon dersom en åttende fritidsbolig også skal bygges i samme område. Når det søkes om dispensasjon til utbygging av hytte utenfor et fortetningsområde blir dette avslått på grunnlag av at det er i strid med gjeldende kommuneplan, i strid med byggeforbud i LNF-områder og/eller at områder blir privatisert og utilgjengelig for allmenheten. Nøyaktig antall dispensasjoner er usikkert, men både intervjuerunden og de offisielle planene bekrefter at Søgne har svært mange dispensasjonssaker sammenlignet med andre kommuner.

Videre så kan man se i dispensasjonssøknadene til kommunen at det er en stor overvekt av avslag på søknader om dispensasjon fra LNF-formål og oppføring av helt nye fritidsboliger som ikke er en del av en fortetningsplan eller som erstatning for en eldre fritidsbolig. Det betyr at når kommunen tillater fritidsboliger så er det fordi det er vedtatt gjennom kommuneplan og reguleringsplaner.

5.4. Private interesser i forhold til fritidsboliger

Søgne kommunes mer liberale fritidsboligpolitikk skaper et marked for næring som spesialiserer seg. Det er dermed mange mindre firmaer og private næringer som jobber med å bygge og vedlikeholde fritidsboliger. Det er en viktig næring for kommunen, som da tilrettelegger for at disse næringene fortsetter å gjøre business i området (Intervju planlegger i Søgne, 2019).

«Det er mange mindre firmaer som har jobb med å bygge hytter i kommunen; håndverksyrker, snekkere og murere.»

- (Intervju planlegger i Søgne, 2019)

Ettersom Søgne kommune tillater fortetting i sine fritidsboligområder skjer den største utviklingen av fritidsboliger gjennom fortetningsplaner som initieres av private interesser (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Det er altså en stor interesse for å fortette, og interessen ligger både i kommunen og i det private, siden det er kommuners ansvar å vurdere og eventuelt godkjenne en privat initiert fortetningsplan.

I Kristiansand kommune finnes det derimot grunneiere som ønsker å bygge fritidsboliger på sin egen eiendom i strandsonen (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). Gjerne i form av utviding av eksisterende hytteområder eller fortetting, slik som Søgne tillater. Kristiansand kommune tillater ikke nye fritidsboliger generelt, men det finnes politikere i Kristiansand kommune som ikke ville unnlatt å fortette i 100-meterseltet dersom grunneiere vil selge tomter, og så lenge hyttene passer inn arkitektonisk sett (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Begrunnelsen bak denne uttalelsen er at fritidsboligeiere tross alt ikke er ute etter å ødelegge naturen de tilbringer tid i. Det er viktig for dem at skjærgården ivaretas. Sann sett knyttes fritidsboliger seg opp mot en sterk frilufstradisjon i Norge, samtidig som den er et overskuddsfenomen som handler folks fritid og hygge.

«Hyttefolk ønsker jo ikke å ødelegge skjærgården, de ønsker jo å ivareta den. Det er jo der de vil være, og det blir ikke noe bedre av at de bygger den ned. Så de tar ganske godt ansvar selv også.»

- (intervju politiker i Kristiansand, 2019)

Et stort område øst i Kristiansand kommune regulerte i utgangspunktet reiselivsutleiehytter. Per dags dato gjelder reguleringen for utleie av fritidsboligene som næringsvirksomhet, men så har ikke dette vært profitabelt nok for den private næringen som eier fritidsboligene. Boligene brukes dermed mer og mer privat selv om området fortsatt er regulert til næringsvirksomhet i reguleringsplanen. Dagens kommuneplan prøvde å forebygge denne utviklingen ved å legge til et avsnitt om fritids- og turistformål i arealdelen, hvor det stod uttrykkelig at utleiehytter ikke skal endres til private fritidsboliger. Men dette ser ikke ut til å ha stoppet utviklingen (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). Det vil si at utleiehytter i dette området omgjøres til private fritidsboliger av private interesser uten tillatelse fra kommunen. Etersom kommunen ikke tillater utvikling av fritidsboliger er dette en måte for det private markedet å tilfredsstille etterspørselen på private fritidsboliger uten å bygge nye.

5.5. Kommunal klimapolitikk og fritidsboliger i forhold til hverandre

I kapittel 4 om overordnede retningslinjer og føringer konkluderes det med at fritidsboligpolitikken ikke samsvarer med klimapolitikken. Dette skaper i utgangspunktet en stor utfordring for case-kommunene når de skal forvalte fritidsboliger. Når hyttepolitikken ikke relateres til klima eller omvendt, står planleggerne og politikerne på bar bakke i sin forvaltning.

Søgne er mer utbyggingsvennlig i strandsonen enn det de nasjonale føringene tilsier at kommuner bør være. Likevel er ikke fritidsboligpolitikk i lys av klimapolitikk diskutert noe særlig innad i kommunen (Intervju planlegger i Søgne, 2019). I det regionale dokumentet *Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet* som gjelder nå er ikke fritidsboliger nevnt i det hele tatt. Søgne kommune fokuserer derfor ikke på klimapolitikk i forhold til fritidsboliger heller (Intervju planlegger i Søgne, 2019).

Selv om det er mye hytteutvikling generelt på Sørlandet, er det ikke et tema som blir diskutert politisk sett i forhold til klima (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Det som derimot diskuteres i Kristiansand kommune er avfallshåndtering og renovasjon i hyttefeltene. Det vil si at kommunen ønsker å gjøre det lettere for fritidsboligeiere å kvitte seg med avfall på en miljøvennlig måte istedenfor å kaste alt i én dunk. Et annet tema som diskuteres er at i

tilfeller der en hytte brenner ned, så skal det være lov å sette opp en ny og moderne erstatning (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Fritidsboligene i Kristiansand skal egentlig ikke overstige 100 m², men det finnes tilfeller hvor hytter har brent ned og blitt bygget opp igjen over denne grensen (intervju politiker i Kristiansand, 2019).

«Det vi diskuterer mest er utbygging av eksisterende hytter som har brent ned eller oppgradering til dagens standard. Det er de største diskusjonene vi har. Så for min del som kommer fra et privatrettslig parti med eiendomsretten i ryggmargen, så er det jo noen tilfeller hvor også jeg syntes at dette [en fritidsbolig] var litt stort [...]»

- (intervju politiker i Kristiansand, 2019)

Diskusjonen i sitatet over handler om at kommunestyret ønsker å være løsningsorientert. De er ute etter å finne en god løsning for nedbrente fritidsboliger og gamle hytter som ønskes oppgradert med innlagt vann og strøm. Kommunen ønsker at fritidsboligene og naturen rundt blir brukt, og da må det tilrettelegges for at fritidsboligene fortsetter å bli brukt i fremtiden.

I klimadebatten kan man si at fritidsboliger har blitt glemt, fordi det nevnes såpass lite. Den offentlige debatten rundt hytteproblematikk i media de siste årene har i størst grad omhandlet fjellhyttene. En grunn til dette kan være fordi sørlandshytter vanligvis ligger mer urbant til. Kysten i Norge er langt mer bosatt enn fjellet, så trafikk langs kysten er mindre merkbart som et hyttefenomen enn trafikk opp mot fjellet. En planlegger fra Søgne hadde dette å si:

«I den grad [fritidsboliger i forhold til klima] blir nevnt så er det mer fjellhyttene hvor man enda mer tydelig ser at det er en utfart på fredag ettermiddag og kø tilbake på søndag. Da blir det så tydelig. Sørlandshyttene blir kanskje brukt hele året i større grad. Nå som hyttene har så høy standard bruker flere det som hjemmekontorløsninger også. Bruken blir spredt utover.»

- (Intervju planlegger i Søgne, 2019)

Mangelen på oppmerksomhet rundt fritidsboligene bemerkes også av enkelte politikere i Kristiansand kommune:

«[Hyttene] er ikke et spesielt fokus her og det er jo kanskje litt rart med tanke på at hvor mange hytter det finnes i Kristiansand. Jeg vet ikke om noen større hytteutbygginger som har skjedd i de senere årene, så det kan jo kanskje være det som er grunnen.»

- (intervju politiker i Kristiansand, 2019)

I stedet for å vurdere fritidsboliger i forhold til klimapolitikk er problemer med forurensning av plastarmeringer på strender viktigere for kommunen enn klimaperspektivet på fritidsboliger (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Dette kan være fordi plastarmeringer er noe man tydelig og direkte ser på som søppel, og dermed enkelt kan ta tak i. Fritidsboliger er ofte en indirekte kilde forurensning som gjør det vanskelig å se hvilke konsekvenser det kan ha for klima.

«Det har vært en del problemer med forurensning av små plastarmeringer som nå er på strender overalt. En del sånne tematikker er kanskje mer aktuelt eller i fokus enn akkurat klimaperspektivet på hytter.»

- (Intervju planlegger i Søgne, 2019)

I Søgne kommune blir alle nye fritidsboliger koblet til all kommunal infrastruktur, både veinett, strøm og avløp inkludert. Med tanke på hvor utbredt veinettet til fritidsboligområdene langs fastlandet er, er ikke dette vanskelig for kommunen (se figur 5). Problemet er å få infrastrukturen lagt ut til øyene uten betydelig skade på natur og miljø (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Det er et krav om å anlegge båtankomst dersom det skal bygges nye fritidsboliger på øyene, og alle nye fritidsboliger skal ha tilgang til kommunal

infrastruktur. Dette krever inngrep i strandsona som for eksempel sprenging, og er derfor svært problematisk for kommunen å godkjenne (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Hvilket betyr at kommunen ikke har nok kunnskap om hvordan infrastrukturen kan legges ut til øyene uten store inngrep i strandsona som kan skade viktige naturtyper.

«Vi har hatt mye saker i det siste med legging av avløp [ut til øyene]. Det krever gjerne noen inngrep i strandsona. Det må vurderes nøye hvor det legges, med tanke på ålegras og diverse.»

- (Intervju planlegger i Søgne, 2019)

Transport til og fra hytta belaster klimaet, så biltrafikken som fritidsboliger genererer og hvordan det påvirker klimaet er noe kommunen må diskutere (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Som sådan legger kommunen mye ressurser i å begrense biltrafikken i form av utbedring av kollektivtilbudet. Likevel er det vanlig at fritidsboligeiere kjører bil til hytta, så klimatiltakene som kommunen igangsetter angående kollektivtrafikk påvirker ikke biltrafikk knyttet til fritidsboliger.

Begge case-kommunene sier at usentrale fritidsboliger genererer mye trafikk (Intervju planlegger i Søgne, 2019; intervju politiker i Kristiansand, 2019). Kommunen er altså klar over hvor bilbasert livsstilen rundt fritidsboliger er, og at det er en belastning på klimaet. Hytteeiere i Søgne kommune kommer fra Stavanger-området, samtidig som mange lokale innbyggere i Søgne eier fritidsbolig i hjemkommunen sin (Søgne kommune, 2018). Da blir det en del korte helgeturer. Men det er på grunn av transporten at ingen nye hyttefeltområder har blitt godkjent i Søgne kommune. På en annen side kjører flere elbil nå enn før, så flere enkeltpersoner begynner å ta hensyn til det lokale miljøet (Intervju planlegger i Søgne, 2019).

Ved å se på figur 6 av kystsonen er det ingen tvil om at det er et utbredt fritidsboligfenomen i både Søgne og Kristiansand kommune. Hvordan kommunen forholder seg til klimapolitikk når det gjelder fritidsbebyggelse, gjenspeiles i hvordan planleggere og politikere tolker selve klimapolitikken. Verken Søgne kommune eller Kristiansand kommune tror at fritidsboliger bidrar noe særlig til klimaendringer (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019; Intervju planlegger i Søgne, 2019; intervju politiker i Kristiansand, 2019):

«For å si det sånn så har vi ikke tenkt når vi jobbet med hyttebygging i strandsonen at hyttebygginga i seg selv påvirker klima.»

- (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019)

«Hyttene i seg selv tenker jeg kanskje ikke påvirker klima så voldsomt, men så er det jo klart at sånn som hos oss så er de fleste i periferien, og de genererer jo transport.»

- (Intervju planlegger i Søgne, 2019)

Begge kommunene trekker fram transporten til fritidsboligene som dårlig for klima. Men Søgne kommune observerer flere elbiler i kommunen nå enn før (Intervju planlegger i Søgne, 2019), hvilket betyr at flere fritidsboligeiere kjører elbil til fritidsboligen sin. Sånn sett generer ikke fritidsboligene like mye nå som før med tanke på transport, som er en god ting med tanke på klimamålene. På en annen side senker elbiler produksjon av CO²-utslipp i Norge, men øker den andre steder. Det globale klimagassutslippet synker ikke nødvendigvis, bare de lokale utslippene. Dette illustrer hvordan kommuner enten bevisst eller ubevisst prioriterer egne utslipp før de globale.

Kristiansand drar fram flere faktorer når det gjelder hvordan en fritidsbolig kan påvirke klima. Det er først og fremst avhengig av hvordan hytta brukes før man kan si noe om hvordan den påvirker klima. Det viktigste er at man sorterer søppel, er tilkoblet vann og avløp, samt tar med seg hverdagslige rutiner og plikter (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Hva de hverdagslige rutinene og pliktene innebærer er kilden til klimapåvirkningen som fritidsboliger gir fra seg. Nordmenn har generelt sett høyt forbruk av mat, vann og strøm. En fritidsbolig øker dette forbruket enda mer, siden man må kjøpe inn forbruksvarer til fritidsboligen (mat, interiør og ofte hvitevarer). I tillegg må fritidsboliger pusses opp eller renoveres med tiden, som igjen fører til flere forbruksvarer.

Søgne kommune ønsker å fortette de eksisterende fritidsboligområdene, og det medfører en rekke utfordringer. Disse utfordringene er ikke tatt høyde for i de eksisterende plandokumentene som er gjeldende for denne oppgaven. Spesielt klimatilpasningen som en

del av klimapolitikken er is stor grad utelatt. I kommuneplanens arealdel fremkommer det at potensielle skader som følge av klimaendringer skal begrenses, men kommunen anser likevel utsatte fritidsboligområder som statens ansvar. Kristiansand kommune har heller ikke vurdert graden klimatilpasning som trengs for fritidsboligområder langs kysten. Kristiansand kommunes arealdel sier at byen skal sikres mot konsekvensene av ekstremnedbør, havstigning, stormflo og bølger. Byen skal altså sikres mot klimaendringene, mens fritidsboligene er utelatt. Kristiansand kommune legger heller ansvaret for klimatilpasning av fritidsboliger over på de eierne.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging forventer at kommuner tar høyde for at klimaendringer vil føre til skade på bebyggelse og natur. Den kommunale planleggingen må ha dette i bakhodet. I overført betydning vil dette si at det faktisk er kommunens ansvar å klimatilpasse utsatte fritidsboligområder. På en annen side er Søgnes arealdel tydelig på at nye bygg bør trekkes bort fra strandsona, noe som er i henhold til overordnede retningslinjer og gjør dem mindre utsatt for skader fra sjøen. Kristiansand på sin side bygger ingen nye fritidsboliger i strandsona eller generelt, som betyr at ingen nye byggeprosjekter utsettes for klimaendringer.

Søgne presiserer at det de tekniske byggeforskriftene (som er statens ansvar) som må oppdateres dersom de ikke lenger egner seg til å bygge forsvarlig selv i klimautsatte områder (Intervju planlegger i Søgne, 2019). Kristiansand er tydelige på at det er fritidsboligeierne og utbyggerne som må gjøre nødvendige tiltak for å sikre fritidsboligene, det er ikke kommunens jobb (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). Utbyggere og fritidsboligene som følger de tekniske byggeforskriftene slik de er i dag kan dermed bygge svært utsatte fritidsboliger fordi det ikke er gjort tilstrekkelig tiltak for å sikre seg mot klimaendringer. Staten har dermed et ansvar om å revurdere tekniske byggeforskrifter slik at det blir tatt mer hensyn til klimaendringer i utbygging.

Veien mot miljøvennlige fritidsboliger ligger ikke nødvendigvis i at ingen utvikling skjer. Miljøvennlige fritidsboliger kan f.eks. være å kontrollere størrelsen på fritidsboligene, fortette, levere sentralstrøm som kan forbedre effektiviteten og innføre avfallsordninger. Slike tiltak er prekært for å skape miljøvennlige fritidsboliger. Det ble påpekt av en politiker fra Kristiansand at hyttefolk ikke er ute etter å ødelegge skjærgården, de ønsker å ta vare på den og bruke den. Det er derfor sannsynlig at fritidsboliger som bygges og driftes på en miljøvennlig måte vil støttes av hytteiere. Fritidsboliger langs sjøen må være særlig oppmerksomme ovenfor sårbar natur i skjærgården. Miljøvennlige fritidsboliger skal dermed

gi minimal, redusert eller ingen skade på økosystemet eller miljø. Det er dette Søgne kommune forsøker å gjøre ved å avslå dispensasjoner som overstiger maksimalt tillatt BRA (138 m²), samt tilby fritidsboliger kommunal strøm som kommer fra fornybare kilder. Kristiansand har innført avfallsordninger for fritidsboligene innenfor de kommunale grensene for å forhindre unødvendig forsøpling. Søgne avslår også i aller høyeste grad de dispensasjonene som ikke er i tråd med lokale og nasjonale føringer, ved å for eksempel ikke tillate nye fritidsboliger utenfor de allerede etablerte fritidsboligområdene.

5.6. Oppsummering

Begge case-kommunene har som ønske å implementere en god og fungerende klimapolitikk, samt sikre bygninger for ekstremvær, havstigning og andre naturrelaterte skader. Kristiansands klimapolitikk har valgt å fokusere på avfall, energi og transport som kilder til klimakutt. Det er også en betydelig konflikt mellom fritidsboliger og miljø som kommunen anerkjenner. Ved å ikke tillate flere fritidsboliger kan kommunen fokusere på friluftstilbud som komplementerer storbyen Kristiansand. Allemannsretten er viktig i en bykommune, fordi folk generelt bor tettere, og da er det viktig med tilgang til friluftsområder. De eksisterende fritidsboligene får tilbud om å koble seg på infrastrukturen og få det samme avfallshåndteringssystemet som vanlige boliger.

Klimapolitikken er viktig i Søgne kommune selv om kommunen har valgt å fokusere i større grad på fritidsboligbygging, fordi det bidrar til den kommunale økonomien. Ettersom kommunen tillater nye fritidsboliger initieres fortetting, prosjekter og enkelthytter av private interesser. Fritidsboligene langs kysten er mer utsatt for ekstremvær og havstigning enn vanlige hus, som gjør at klimatilpasning er viktig for kommunens klimapolitikk. Dette fremkommer i både arealplanen og i intervjuet.

Forholdet mellom den kommunale klimapolitikken og fritidsboligene viser hva case-kommunene vektlegger mest. Kristiansand kommune har ingen ønsker om å fortette eller utvide eksisterende fritidsboligområder fordi de vil sikre en sammenhengende kyststi, men også sannsynlig fordi kommunen ikke er økonomisk avhengig av fritidsboliger. Kristiansand kommune fokuserer heller på avfall, energieffektivisering og transport. Spesielt avfallshåndtering i fritidsboligområder har blitt en viktig diskusjon for kommunestyret. De eksisterende fritidsboligområdene generer ekstra biltrafikk, men kommunen har innført bompenger ved kommunegrensen. Det betyr at langtreisende må betale dersom de kjører bil

til fritidsboligen sin. Penger fra bomstasjonene brukes til å finansiere nye sykkelveier og forbedring av veinettet.

Søgne har helt andre motivasjoner for fritidsboligbygging ettersom kommunen identifiserer seg som en hyttekommune, og som sådan tilrettelegger for fortetting og utviding av fritidsboligområder. I tillegg er det mye lokal næring som livnærer seg på å bygge, vedlikeholde og forbedre fritidsboliger. Søgne er likevel tydelig på at ingen nye fritidsboligområder tillates. Grunnen er fordi de vil begrense transporten.

Planleggere og politikere forholder seg til enkelte momenter i klimapolitikken i møtet med fritidsboliger. Veitrafikk er noe som diskuteres i høy grad, men når det kommer til klimatilpasning er det lite som blir sagt. Selv om begge case-kommunene inkluderer punkter om klimatilpasning i sine arealdeler gjelder ikke dette uttrykkelig for fritidsboliger. Tvert imot legger kommunene ansvaret over på private eiere og de byggetekniske forskriftene (statens ansvar). Skader på eksisterende og fremtidig bebyggelse vil øke betraktelig, og dette må kommuner planlegge for ifølge nasjonale retningslinjer for regional og kommunal planlegging. Dette oppsummerer kort underproblemstilling 2, hvordan forholder kommunale planleggere og politikere seg til klimapolitikk når det gjelder fritidsboligbebyggelse.

Kapittel 6 Diskusjon

6.1. Hvorfor er fritidsboliger så lite omtalt i klimapolitikken til kommunene?

For å forstå hvorfor fritidsboliger blir så lite omtalt i klimapolitikken til kommunene må det først diskuteres hvilke barrierer for klimapolitikk som finnes i kommunen. I litteraturstudiet i kap. 3 blir det vist fram tre ulike barriere-kategorier som gjør seg gjeldene i kommuners klimapolitikk.

For det første er hyttene i Norge sterkt koblet til tradisjon og kultur. Tradisjonelt sett representerer hytta frihet fra den vanlige hverdagen og et samvær med naturen. Hyttetradisjonen handler ikke om pengeverdien originalt sett. En betydelig prosentandel nordmenn eier eller har tilgang til en hytte i dag, noe som ikke var tilfellet tidligere. Hyttas økende popularitet henger som sådan sammen med nordmenns sterke ønske om naturopplevelser. Kommunene Søgne og Kristiansand ønsker å fremme natur og friluftsliv, fordi det er en så integrert del av den norske kulturen og tradisjonen. Det er altså verdimesse barrierer i den forstand at hytta oppfattes ikke som noe som må inkluderes i klimapolitikken, fordi hytta er koblet til natur og fritid allerede. Videre tjener både innbyggere og andre aktører på hytter, enten det investeres, bygges eller vedlikeholdes. Søgne kommune er tydelige på at hyttene er en inntektskilde for dem og ønsker av den grunn å fortsette bygging. Man kan si at kommunene ikke har plassert hytta i det 21. århundret som en videreføring av kultur og tradisjon, men som en luksusvare som gir gode inntekter både for kommunen som helhet, og de som velger å investere i kjøp og bygg av hytter.

For det andre styrer private interesser store deler av fritidsboligutbygging og forvaltning. I Søgne innfrir kommunen mange privat initierte dispensasjoner. Kommunen har også vedtatt eldre reguleringsplaner tett på strandsonen og fortettingsplaner for fritidsboligområder som gjør at det kontinuerlig dukker opp nye fritidsboliger. Som nevnt i *Funn og analyse del II (kapittel 5)* dukker det opp nye fritidsboliger fordi kommunen har vedtatt at fortetting skal skje på de allerede bebygde fritidsboligområdene, selv om dette skjer innenfor 100-metersbeltet. Den største utviklingen av fritidsboliger som foregår i kommunen

for øyeblikket er via fortetningsplaner (Intervju planlegger i Søgne, 2019).

Private interesser er en viktig grunn til at fritidsboligutbyggingen skjer, fordi det er utbyggerne som har penger og interessen til å bygge flere. Kommunen på sin side bidrar med infrastruktur og tilgang til strøm og vann. På den måten er det private og det offentlige gjensidig avhengig av hverandre for å skape merverdi av fritidsboligene. Kommunen bygger ingen fritidsboliger selv, men tilrettelegger for det gjennom bestemmelser i kommuneplanen. Bruken av nettverksstyring mellom Søgne kommune og private aktører fører til at flere fritidsboliger i kommunen kan bli bygget ut, nettopp fordi det er en inntekt for kommunen.

I Kristiansand initieres ikke privat utbygging fordi det er innforstått at slik utbygging ikke blir godkjent av kommunen uansett. Hytteutbyggingsforbudet som gjelder for Kristiansand kommune ser dermed ut til å ha ført til alternative metoder for å anskaffe seg fritidsboliger langs sjøen på, som omgjøring av utleiehytter til privat eide hytter (Intervju planlegger i Kristiansand, 2019). Selv om kommunen har prøvd å legge føringer slik at utleiehytter forblir utleie, har det private markedet likevel gjort enkelte utleiehytter privateide. En «mangel» på utbygging av fritidsboliger langs sjøen fører altså til at private interesser fyller behovet via denne metoden som kommunen har vanskelig for å styre eller hindre. Dette støttes av utsagn fra enkelte politikere i intervjurunden som var tydelige på at private interesser er ekstremt styrende for kommunens utvikling.

Markedet vil alltid se muligheter der det ligger verdier, og private interesser vil være involvert. En praktisk barriere for klimapolitikk i kommunen er mangelen på finansielle ressurser, tid, kompetanse og erfaring. Dette er noe som private aktører kan fylle inn for kommunen. Som sådan trengs det private aktører for å gjennomføre planer. Som nevnt i delkapittel 3.2.4. om *governance og partnerskap i Norge i forhold til klimapolitikk og fritidsboliger* så er det spesielt problematisk for det offentlige og private å samarbeide om miljøavtaler. Fritidsboligenes verdi er direkte knyttet til natur og miljø, men det ligger store summer i å bygge mer. Den avtalebaserte styringsformen mellom det private og offentlige i Norge klarer ikke å ta tilstrekkelig hensyn til klimapolitikk og fritidsboliger, fordi private interesser har for stor makt. Med mindre selve interessen for å anskaffe seg fritidsbolig ved sjøen forsvinner, vil markedet muliggjøre slike kjøp. Selv kommunens virkemidler er det ikke alltid tilstrekkelig for å hindre uønsket utvikling, som var tilfellet med utleiehyttene i Kristiansand.

For det tredje er det en særskilt mangel på oppmerksomhet som fremkommer i funnene, både i dokumentene og i intervjuene. Både Søgne og Kristiansand kommune tar ikke

hytteproblematikk særlig seriøst fordi de nasjonale og regionale retningslinjene for klimapolitikk ikke har noe om hytter som kommunene kan innrette seg etter. Dette er en mangel på samspill mellom stat, region og kommune.

Det finnes noen konkrete forskjeller mellom Søgne kommune og Kristiansand kommune, og hvordan det utspiller seg i klimapolitikken i forhold til fritidsboliger. Den første og viktigste forskjellen er at Søgne identifiserer seg som en hyttekommune, mens Kristiansand identifiserer seg som en bykommune. Dette er et viktig skille mellom de to case-kommunene. Hyttekommune identiteten til Søgne gjør at det er en helt annen innstilling til bygging og forvaltning av fritidsboliger enn i Kristiansand kommune. Hytta som det tradisjonelle fritidsstedet til nordmenn er videreført i form av en luksusvare som kommunen tilbyr. Søgne tjener penger og opprettholder imaget sitt ved å tilrettelegge for fritidsboliger. Et viktig moment å huske er at sammenslåingen med Kristiansand kommune skjer i starten av 2020, og Søgne har nok et ønske om å ta vare på sin identitet som hyttekommune i sammenslåingsprosessen. Kristiansand som bykommunen i regionen har en god del flere ressurser enn Søgne, samt at Kristiansand er en større kommune både i menneskelig kapital og arealmessig. Som sådan er det enklere for Kristiansand å ikke tillate fortetting eller utbygging av eksisterende fritidsboligområder, fordi kommunen identifiserer seg som bykommune som har andre næringer og inntekter de heller vil fokusere på. Søgne som en hyttekommune har ikke samme type næring som Kristiansand til å lene seg på, og ser seg dermed nødt til å fortsette å bygge fritidsboliger.

Case-kommunene retter lite oppmerksomhet mot de regionale føringene for klimapolitikk, og fokuserer heller på den nasjonale politikken. Det regionale dokumentet *Klimaplan for Knutepunktet Sørlandet* er fra 2009, som er alt for gammelt for klimapolitikken i dag. Som sådan er det lite sannsynlig at den regionale klimapolitikken tilfører noe nytt til det kommunale plannivået. Den nasjonale politikken er generell og gir lite eksempler om hvordan tiltak kan iverksettes i lokale kontekster. Det regionale plannivået har en mulighet til å sette den nasjonale klimapolitikken i en mer regional kontekst som kommuner kan dra mer nytte av i sin planlegging. Mangelen konkretisering av klimapolitikken på regionalt nivå kan være med på å forklare hvorfor klimapolitikk blir så lite diskutert; det finnes ikke noe mellomnivå mellom stat og kommune om hvordan klimapolitikken best kan inkorporeres i forskjellige regionale kontekster. Som sådan er det regionale plannivået underutnyttet i et klimaperspektiv. Det er for eksempel stor forskjell regionalt sett mellom sørlandskommunene

Søgne og Kristiansand sammenlignet med innlandskommunene Lesja og Vågå. Det er innforstått at den regionale konteksten her er viktig for hvordan den nasjonale klimapolitikken bør gjennomføres.

Når case-kommunene kun diskuterer den nasjonale klimapolitikken er det sannsynlig at det er en mangel på regional kontekst. En regional klimapolitikk kunne tydeliggjort enkelte utfordringer kommuner opplever angående veitrafikk. Fritidsboligeiere bor ofte i en annen kommune enn den de eier fritidsbolig i. Utslipp fra veitrafikken er dermed vanskelig å måle i en kommunal setting. Regional planlegging begrenses ikke av kommunegrenser, og kan dermed utvikle verktøy som tar høyde for trafikk generert av fritidsboliger.

Kort oppsummert er det først og fremst en mangel på koordinasjon mellom nasjonal fritids- og klimapolitikk som skaper en barriere for case-kommunene å vedta nyttige tiltak som forener klimapolitikk med fritidsboliger. Dersom det var mer fokus på fritidsboliger i klimapolitikken og vice versa kunne det enklere blitt foreslått konkrete tiltak som gjør fritidsboliger mer miljøvennlige og tilpasningsdyktige. Andre barrierer som gjøre det vanskelig å inkludere fritidsboliger i klimapolitikken handler om hyttas tradisjon og kultur i det norske samfunnet, private interessers makt over den kommunale planleggingen og mangelen på oppmerksomhet, spesielt i form av at kommunen ikke direkte ser utslipp som genereres av fritidsboliger.

Dette betyr at det manglende fokuset på fritidsboliger i klimapolitikken skylder i dette tilfellet mangel på kunnskap og mangel på oppmerksomhet om hvordan disse to temaene kan forenes, men også rundt fritidsboligfenomenet som helhet.

6.2. Grunnen til dagens utvikling av fritidsboliger ut ifra klimapolitikken

Underproblemstillingene presentert i kapittel 1 danner til sammen grunnlaget for å besvare hvordan dagens utvikling av fritidsboliger kan forstås ut ifra de klimapolitiske rammene som er satt. Den institusjonelle sammenhengen i denne konteksten er at klimapolitikken samsvarer på nasjonalt og regionalt nivå, men at den ikke relaterer til fritidsboliger. Klimapolitikken er tydelig på at planleggingen skal tilrettelegge for fortetting rundt kollektivknutepunkt og tettsteder, men fritidsboliger som konsept ligger ruralt til.

De klimapolitiske rammene har ikke tatt tilstrekkelig hensyn til hvilke

klimatilpasningstiltak som bør gjøres på det lokale planleggingsnivået. I Søgne fortettes det i fritidsboligområder utsatt for havnivåstigning og ekstremvær, og i Kristiansand er det ingen diskusjon om hva som skal gjøres med de eksisterende fritidsboligene som er utsatt for det samme (med unntak hvis fritidsboligene er vernet etter kulturminneloven). Det er altså en mangel på diskusjon om klimatilpasning i begge kommuner.

Klimaproblemet er som nevnt tidligere et gjenstridig problem, som krever at utredninger og investeringer i løsninger må startes nå, men resultatet vil ikke merkes før om flere år. Dette er en barriere for kommunen; muligheten for økonomisk gevinst på kort sikt prioriteres ofte, framfor behovet for investeringer i løsninger som på lang sikt vil gi mindre klimagassutslipp. Dette har opphav i både verdimessige, politiske og praktiske barrierer.

Hvordan klimapolitikken oppfattes er en verdimessig barriere, og i case-kommunene er det tydelig at klimaendringenes mulighet til å ødelegge og skade fritidsboliger ikke er tatt i betraktning. Fritidsboliger langs kysten er ekstremt utsatt for storm, havstigning og ekstremvær, men ingen av case-kommunene har noen definitiv strategi for hvordan dette skal løses annet enn å bygge/flytte hytter høyere opp i terrenget. Det er heller ingen diskusjon i noen av case-kommunene om hva som bør gjøres dersom havet stiger mer enn antatt. Tvert imot har begge kommunene fraskrevet seg ansvaret for å klimatilpasse fritidsboligene, som nevnt i kapittel 5.5. At case-kommunene legger ansvaret over på de private og det nasjonale plannivået viser en mangel på samspill mellom stat og kommune, som er en politisk barriere (Westskog et al., 2018). Det vil si at det lokale og regionale plannivået ikke er fullstendig klar over hvilket ansvar som hører til de ulike plannivåene.

Klimaet som et gjenstridig problem krever at plannivåene må være villig til å endre klimapolitikken ved ny kunnskap, og dette viser seg å være på tide med tanke på tekniske byggeforskrifter. Staten som forvalter av det nasjonale plannivået må derfor oppdatere tekniske forskrifter til dagens standard med tanke på klimatilpasning slik at utbyggere og privatpersoner får nye forskrifter å følge. I praksis kan implementeringen av nye tekniske forskrifter variere ut i fra lokal kontekst og tilpasses der det er behov. Det viktigste staten kan gjøre er likevel å gi kommunene ressurser, sørge for at arbeidet institusjonaliseres og at klimapolitikken fortsetter å forme utviklingen på det lokale nivået (Westskog et al., 2018). Barrieren er også politisk fordi mange politikere ønsker også å unngå «upopulære» tiltak som for eksempel begrensninger på bilbruk, framfor å kommunisere løsninger som er klimamessig bedre i frykt for å miste velgere (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Klimapolitikk tar lang tid å iverksette. Som sådan er det fristende for mange politikere å prioritere økonomisk

gevinst framfor å investere i langsiktige løsninger. Politikere regjerer bare i perioder på 4 år, som er veldig kort tid til å utrede og investere langvarige prosjekter som kan kutte utslipp i lengden. Det er derfor enklere for mange politikere å prioritere prosjekter som gagnar på kort sikt, slik at de kan fremheve prosjekter de har bidratt til når deres regjeringstid er over (Amundsen et al., 2018).

Mangel på tid er en praktisk barriere. I denne konteksten kan mangel på tid bety både mangelen på tid som politikere føler de har til å utrede langsiktige løsninger i sin 4års periode, eller at klimatiltak tar lang tid å iverksette i kommuner. Administrasjonen i kommunen, som ikke er begrenset av en 4års periode, må dermed være bastante og tydelige i sin klimapolitikk i møtet med politikere. Dette handler om kommunikasjon mellom administrasjonen og politikere, men denne kommunikasjonen er avhengig av at administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse og erfaring om klimapolitikk slik at kunnskapen kan formidles til politikerne. Case-kommunene har ingen gode eksempler og oversikt over hvordan klimapolitikk kan bedre inkorporeres med fritidsboliger. Dette kan være eksempler som kommer fra andre kommuner eller fra nasjonalt hold. Når ingen lokale, regionale eller nasjonale myndigheter har noen eksempler, er det sannsynlig at det finnes lite kompetanse og erfaring om hvordan klimapolitikk og fritidsboliger kan forenes på en god måte.

Videre er fritidsboligene i en interessekonflikt med de klimapolitiske rammene. Disse interessekonfliktene gjelder spesielt i forhold til folk forbruksvaner. Forbruksvaner er som oftest indirekte utslipp knyttet til matvaner, reisevaner og energiforbruk (Westskog et al., 2018).. Det må også kjøpes inn mer mat og husholdningsgjenstander for å ta med seg til fritidsboligen ved opphold der. Et typisk argument i favør for hytteutbygging er at hytter fører til mindre CO² utslipp fordi det fører til at folk ferierer hjemme i Norge istedenfor å ta fly til utlandet. Problemet med dette argumentet er at nordmenn reiser like mye, om ikke mer nå enn før (Henriksen, 2019). Fritidsboliger blir dermed enda et ekstra utslipp. Folks reise- og forbruksvaner er altså i konflikt med klimapolitikken, og det er denne forbruksbaserte inngangen som er vanskeligst for kommunen å gjøre noe med (Aall & Hille, 2010).

Veitrafikk er forbruksbasert, fordi den baseres på hvordan og hvor mye vi reiser. Utslipp basert på en forbrukssberegning vil ikke bli inkludert som utslipp i kommunen dersom den reisende kommer fra en annen kommune. Det betyr at trafikk generert av fritidsboliger ofte blir underrepresentert i kommunens oversikt over klimagassutslipp. Dette er en problemstilling som må tas opp spesielt når det gjelder fritidsboliger, ettersom det er

mange som eier en fritidsbolig i en annen kommune enn de selv bor i. For eksempel i Søgne er det mange fritidsboligeiere som bor i Stavanger-området. Kommuner får altså ikke helhetlige tall over hvor mye trafikk fritidsboliger generer, som igjen fører til at det ikke settes i gang tiltak. Kristiansand vil bygge ut kollektivtilbudet, tilrettelegge for syklende og gående som tiltak for å nå klimamålene. Disse tiltakene er ikke effektive for å kutte utslipp relatert til fritidsboliger, fordi folk flest kjører bil til hytta.

Interessekonfliktene bunner i en diskusjon om at planleggingens plass i samfunnet ofte dras mellom hierarki (det offentlige) og markedet (det private). Kommunen som øverste planmyndighet følger et demokratisk styresystem (government), hvor kommunestyret er representert av politikere. Partnerskap er normen for de fleste kommuner når planprosjekter skal gjennomføres, og da oppstår det en utfordring som handler om demokratisk forankring og politisk koordinering. Når flere samarbeidspartnere blir trukket inn i samfunnsstyringen, kan politiske organer få en mindre sentral rolle (Røiseland, 2013). Når samfunnsfunksjoner styres av partnerskap vil politikere i mindre grad vil være i stand til å styre utviklingen i kommunen. Som regel er det de private interessene som står for utbygging og de støttes av utbyggingsvennlige partier i kommunen. De partiene som er imot utbygging, spesielt utbygging som ikke er i tråd med klimapolitikk, vil i større grad oppleve at de ikke kan styre utviklingen i ønsket retning (intervju politiker i Kristiansand, 2019). Selv om kommunen og utbygger er avhengige av hverandre for å oppnå resultater vil de resultatene ofte være i favør for hva utbyggeren selv ønsker mest og gir mest inntekt, selv om det strider mot klimapolitikken. For eksempel finnes det flere nye boligutbyggingsprosjekter utenfor sentrum i begge case-kommunene, hvor det er lagt opp til at man kjører bil til og fra. Selv om dette ikke direkte gjelder fritidsboliger viser det hvordan utbyggerne i begge kommuner har mye makt til å få gjennomslag for sine prosjekter, og at utbyggervennlige partier godkjenner planer som strider med overordnede retningslinjer for klimapolitikk. Ifølge overordnede retningslinjer bør det ikke bygges utenfor sentrumsnære områder, og biltrafikk skal reduseres. Behovet for arbeidsplasser og kortsiktige lokale skatteinntekter blir prioritert av kommunene.

En annen viktig forskjell er selve tolkningen av den nasjonale klimapolitikken. Et viktig punkt i *Nasjonale forventninger for regional og kommunal planlegging* (2015) er at det skal fortettes i rundt knutepunkter og andre bebygde områder, framfor å bygge utover i landskapet. Søgne kommune tolker dermed fortettingen i fritidsboligområdene som bedre enn å regulere nye områder, fordi det fører til mindre transport. Ergo er fortetting av

fritidsboligområder i tråd med føringene, selv om fortettingen skjer i strandsonen. Argumentet Søgne bruker for å fortette i strandsonen er at mange tettsteder og byer allerede er etablert på steder hvor det ikke burde tilrettelegges for utbygging og fortetting, som for eksempel i strandsonen eller i flomutsatte områder. Likevel skal det fortettes ifølge nasjonale og regionale retningslinjer. Når retningslinjene går imot seg selv på denne måter er det mindre problematisk for kommunen å bygge fritidsboliger i strandsonen, fordi det uansett ikke finnes noe alternativ eller klarere retningslinjer for fritidsbebyggelse. Klimaforlikets punkt om føre-var-prinsippet må likevel anses som relevant i forhold til planlagt infrastruktur ut til øyene i Søgne kommune. Som nevnt tidligere er det ålegras langs Søgenes kyst, og infrastruktur ut til øyene krever sprengning i strandsonen enkelte steder. Det bør derfor vurderes om hyttestandarden på øyene i det hele tatt bør oppgraderes med tanke på potensiell skade det kan tilføre naturen.

Kristiansand kommune på sin side tolkes klimapolitikken strengt arealmessig. Fortetting av fritidsboligområder er kun tillatt ifølge plandokumentene i sterkt privatiserte områder, men skjer praktisk talt ikke. De kommunale retningslinjene er klare på at bygging i strandsonen er forbudt, som kan forklares ved at fritidsboligutbygging ikke er ønskelig i kommunen og fordi en sammenhengende kyststi skal sikres. De private interessene legger tilnærmet aldri fram fortettingsplaner eller utbyggingsprosjekter for fritidsboliger i Kristiansand kommune, fordi det er åpenbart at det vil bli avslått. Generelle virkemidler som kommunestyret innehar, som å avslå en plan som er i strid med kommuneplanen, blir anvendt. To av klimaforlikets fem prinsipper handler om nettopp bruk av virkemidler som kommuner kan benytte seg av.

Basert på en institusjonell sammenheng, kan dagens utvikling av fritidsboliger forstås ut ifra en mangel på kunnskap, mangel på oppmerksomhet og private interessers makt i den kommunale planleggingen. Det mangler kunnskap på alle plannivåer (nasjonalt, regionalt og lokalt) hvordan fritidsboliger kan bli en del av klimapolitikken. I tillegg er det en mangel på diskusjon om hva som skal gjøres med eksisterende fritidsboliger i skjærgården og hvor utsatt de er for klimaendringer. Som sådan kan dagens situasjon forklares ut i fra den manglende oppmerksomheten fritidsboliger opplever i klimapolitikken.

Kapittel 7 Konklusjon

Forholdet mellom overordnet klimapolitikk og fritidsboliger er så å si ikke-eksisterende fordi klimapolitikken ikke referer til fritidsboliger og vice versa. Case-kommunene har som sådan ingen konkret måte å forene klimapolitikk med fritidsboliger. Klimapolitikken i seg selv samsvarer på nasjonalt og regionalt nivå, ved at de samme retningslinjene brukes både nasjonalt og regionalt. Problemet er bare at de regionale retningslinjene ikke ser klimapolitikken i en regional sammenheng, som sannsynligvis er grunnen til at case-kommunene ikke diskuterer regionale retningslinjer for klimapolitikk i sin planlegging. Dette betyr at den regionale klimapolitikken ikke tilfører noe ny informasjon som case-kommunene kan ta i bruk.

Når det kommer til hvordan planleggere og politikere forholder seg til klimapolitikk når det gjelder fritidsboliger er et viktig punkt at ingen av intervjuobjektene syntes fritidsboliger påvirker klima i særlig stor grad. Både Søgne og Kristiansand kommune oppfattet veitrafikk som den mest åpenbare faktoren på at fritidsboliger genererer klimagassutslipp. Søgne velger derfor å fortette i fritidsboligområdene sine, fordi det fører til mindre bilkjøring og fordi det er et nasjonalt ønske at allerede bebygde områder fortettes. Kristiansand har innført bompengavgift og rushtidsavgift, som begrenser veitrafikken og generer inntekter til kommunen. Folk i andre kommuner som eier en fritidsbolig i Kristiansand kommune må dermed betale avgifter for å komme seg til fritidsboligen. Selv om begge case-kommunene innrømmer at fritidsboliger ikke har vært et tema når klima har blitt diskutert så er det gjort klimatiltak i begge kommunene som påvirker fritidsboligene i ønsket retning. Kristiansand kommune har eksempelvis begynt å innføre avfallsordninger for sine fritidsboligområder. Søgne kommune forsøker å gjøre sine fritidsboliger mer miljøvennlige ved å kun tillate fortetting, som begrenser biltrafikk og bevarer de urørte områdene i strandsona.

På en annen side er det store kunnskapsmangler om klimatilpasning av fritidsboliger. Strandsonen er ekstremt utsatt for havstigning, storm og stormflo, og det er her 83 % av fritidsboligene i begge kommuner befinner seg (se figur 4, 5 og 6). Dette tallet vil øke for Søgne kommune ettersom de fortetter i strandsona. Grunnen til at klimatilpasning av

fritidsboliger er så lite diskutert i kommunene er for det meste fordi kommunene ikke ser på dette som deres arbeidsområde. Ansvarer ligger på de nasjonale tekniske byggeforskriftene ifølge Søgne kommune og de private interessene ifølge Kristiansand kommune. Det vil si at selv om case-kommunene ikke oppfatter at fritidsboliger påvirker klima, er det heller ikke deres ansvar at klimaet påvirker fritidsboligene.

Oppgaven viser hovedsakelig at fritidsboliger i forhold til klimapolitikk ikke er tema som blir diskutert på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Selv om kommunen har det største potensialet til å forene de to temaene er det mange barrierer som hindrer effektiv og fremtidsrettet planlegging og forvaltning av fritidsboliger på kommunalt nivå.

Bruk av fritidsboliger er en forbruksadferd som er vanskelig å takle ut ifra et klimaperspektiv. Forbruket i fritidsboligene i seg selv må reduseres (størrelse og standard) og veitrafikken må reduseres (avstand og hyppighet). Begge dimensjonene er har en forbruksbasert inngang. I dag er kommunens fokus å ta tak i den produksjonsbaserte inngangen ved å fortette og tilby strøm til fritidsboliger. Disse faktorene er enklere å kontrollere for kommunen enn den forbruksbaserte inngangen som krever adferdsendring. For eksempel er det både urimelig og urettferdig å begrense besøksantallet på hytter.

Rambøll og Norsk Turistutvikling har laget en rapport med innspill til revisjon av veiledningsdokumentet for planlegging av fritidsbebyggelse. I dette arbeidet bør det vurderes hvordan fritidsboliger bedre kan tilpasse seg klimaendringer og hva regional og kommunal planleggingsmyndighet kan gjøre for å sikre fritidsboliger i utsatte områder. Dette kan handle om tydelige retningslinjer og eksempler på mulige tiltak som bør gjøres ut ifra regional og kommunal kontekst. Andre elementer kan være å inkorporere retningslinjer fra klimapolitikken slik at kommuner enklere kan planlegge miljøvennlige fritidsboliger. På denne måten kan en eventuell ny veileder for *planlegging av fritidsbebyggelse* danne kunnskapsgrunnlaget for hvordan klimapolitikk og fritidsboliger kan forenes. Slik situasjonen er nå er det en mangel på oppmerksomhet og kunnskap om fritidsboligers plass i klimapolitikken.

Klimakunnskap må derfor danne grunnlag for konkret politikk. Problemet er forskningens påvirkningskraft. Det er ikke slik at dersom forskning dokumenterer hvor ødeleggende klimaendringer kan være, så vil politikken følge etter. I den politiske hverdagen er det ikke nødvendigvis forskningsresultater som styrer valgene som politikere og planleggere tar. På

nasjonalt nivå kommer det tydelig fram at klimapolitikken skal bygge på vitenskap. Dette annonseres på et overgripende og retorisk nivå. I den praktiske politikken går den langsiktige og overordnede planen bort, og det vedtas symbolske tiltak slik at politikere kan vise at noe har blitt gjort i deres styretid. En klimapolitikk i tråd med klimapanelets anbefalinger vil føre til store endringer i det norske samfunnet. Men problemet ligger i nordmenns forbruksvaner. Det er ingen enkel oppgave å be folk legge om livsstilen.

Referanser

- Aall, C., Hall, C. M., & Groven, K. (2016). Tourism: Applying rebound theories and mechanisms to climate change mitigation and adaptation. In *Rethinking Climate and Energy Policies* (pp. 209-225): Springer.
- Aall, C., & Hille, J. (2010). *Consumption—A missing dimension in climate policy*: Routledge: London, UK.
- Aamaas, B., Aaheim, A., Alnes, K., van Oort, B., Dannevig, H., & Hønsi, T. (2018). Oppdatering av kunnskap om konsekvenser av klimaendringer i Norge. *CICERO Report*.
- Amundsen, H., Hovelsrud, G. K., Aall, C., Karlsson, M., & Westskog, H. (2018). Local governments as drivers for societal transformation: towards the 1.5 C ambition. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 31, 23-29.
- Arnesen, T., & Skjeggedal, T. (2003). Rekreasjon og fritidshus. Spekulasjoner om å bo, utmark og urbanitet. *PLAN*, 2, 10-15.
- Berker, T., & Gansmo, H. J. (2010). Sustainable urbanisation? Norwegian cabin culture in transition. *Journal of Tourism and Cultural Change*, 8(3), 172-182.
- Bosello, F., Carraro, C., & De Cian, E. (2010). Climate policy and the optimal balance between mitigation, adaptation and unavoids damage. *Climate Change Economics*, 1(02), 71-92.
- Christensen, O.-J. (2018, 28. sep). Tid for en hytterevolusjon Retrieved from <https://www.nrk.no/ytring/tid-for-en-hytterevolusjon-1.14223569>
- Crowe, S., Cresswell, K., Robertson, A., Huby, G., Avery, A., & Sheikh, A. (2011). The case study approach. *BMC medical research methodology*, 11(1), 100.
- Dagbladet, K. (2018, 19. desember). Naturforvaltning - et spill for galleriet Retrieved from <https://www.dagbladet.no/kultur/naturforvaltning---et-spill-for-galleriet/70579480>
- Ericsson, B., Arnesen, T., & Vorkinn, M. (2010). Ringvirkninger av fritidsbebyggelse. In: Østlandsforskning.
- Ericsson, B., Skjeggedal, T., Arnesen, T., & Overvåg, K. (2011). Second homes i Norge. *Bidrag til en nordisk utredning*.
- Fimreite, A. L., & Medalen, T. (2005). *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*: Scandinavian Academic Press.
- Garvey, P. (2008). The Norwegian country cabin and functionalism: a tale of two modernities. *Social Anthropology*, 16(2), 203-220.
- Grandy, G. (2010). Instrumental case study. *Encyclopedia of case study research*, 1, 473-475.

- Hall, C. M., & Müller, D. K. (2004). *Tourism, mobility, and second homes: between elite landscape and common ground* (Vol. 15): Channel View Publications.
- Henriksen, G. (2019). Vi ferierte mer i Norge i 2018. Retrieved from <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/artikler-og-publikasjoner/vi-ferierte-mer-i-norge-i-2018>
- Higdem, U. (2007). *Regional partnerships and their constructions and implementations: A case study of the counties of Oppland, Hedmark, and Østfold*: Norwegian University of Life Sciences, Department of Landscape Architecture
- Higdem, U. (2009). Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge. *Kart og Plan*, 69(2), 113-125.
- Hille, J., Aall, C., & Klepp, I. (2007). Miljøbelastninger fra norsk fritidsforbruk–en kartlegging. *Norway, Vestlandsforskning and SIFO*.
- Humberset, K. (2018, 28. mars, 02.02.2019). Dansk forsker tar kraftig oppgjør med den norske hyttekulturen: - Det kan ikke fortsette slik *Aftenposten*. Retrieved from <https://www.aftenposten.no/bolig/Dansk-forsker-tar-kraftig-oppgjor-med-den-norske-hyttekulturen--Det-kan-ikke-fortsette-slik-11792b.html>
- Intervju planlegger i Kristiansand. (2019) *Intervju av planleggere i Kristiansand kommune*. Kristiansand.
- Intervju planlegger i Søgne. (2019) *Intervju av planleggere i Søgne kommune*. Søgne.
- intervju politiker i Kristiansand. (2019) *Intervju med politikere i Kristiansand kommune*. Kristiansand.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utgave ed.). Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Knutepunkt Sørlandet. (2009). *Klimaplan for Knutepunkt Sørlandet*. Kristiansand.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2009). § 1-8. Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag2019(01.05). Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentarer-til-plandelen-i/kapittel-1-fellesbestemmelser/-1-8-forbud-mot-tiltak-mv-langs-sjo-og-v/id556737/
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.
- Kristiansand kommune. (2011). *Kommuneplanens arealdel 2011-2022*. Kristiansand kommune.
- Kristiansand kommune. (2016). *Kommunal planstrategi 2016-2019*. Kristiansand kommune.
- Kristiansand kommune. (2017). *Kommuneplanens samfunnsdel 2017-2030*. Krsitiansand kommune.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). Det kvalitative forskningsintervju (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Langdalen, E. (1980). Second homes in Norway—a controversial planning problem.
- Marjavaara, R. (2007). The displacement myth: Second home tourism in the Stockholm Archipelago. *Tourism Geographies*, 9(3), 296-317.

- Meld. St. 21. ((2011-2012)). *Norsk Klimapolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Meld. St. 41. ((2016-2017)). *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Oslo. "Nature friendly". (Preview Edition (v 0.9.7) ed.). Lexico Publishing Group, LLC.
- Olsson, N. (2011). *Praktisk rapportskrivning*. Trondheim: Tapir akademisk.
- Overvåg, K., & Arnesen, T. (2007). Fritidsboliger og fritidseiendommer i omland til Oslo, Trondheim og Tromsø. *ØF-notat, 4*, 2007.
- Peters, B. G. (1998). 'With a little help from our friends': public-private partnerships as institutions and instruments. In *Partnerships in urban governance* (pp. 11-33): Springer.
- Pierre, J. (2016). *Partnerships in urban governance: European and American experiences*: Springer.
- Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr. 71. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1974). Wicked problems. *Man-made Futures*, 26(1), 272-280.
- Røiseland, A. (2013). Forhandle, friste eller fasilitere?—En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(04), 309-326.
- Silverman, D. (2013). *Doing qualitative research: A practical handbook*: SAGE publications limited.
- Skjeggedal, T., Ericsson, B., Arnesen, T., & Overvg, K. (2009). Hytteliv i endring. *PLAN*, 41(06), 42-49.
- St. Meld. 21. ((2004-2005)). *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Statistisk sentralbyrå. (2019). Bygningsmassen. Retrieved from <https://www.ssb.no/bygningsmasse>
- Sælensminde, I., Aall, C., & Hygen, O. (2010). Klimatilpasning i Fredrikstad. *Faglige innspill til Fredrikstad kommunes arbeid med en plan for tilpasning til klimaendringer. VF rapport, 3*, 2010.
- Søgne kommune. (2018). *Kommuneplanens samfunnsdel - Søgne mot 2030*. Søgne kommune.
- Søgne kommune. (2019). *Planbestemmelse om kommuneplanens arealdel 2018-2030 (rev)*. Søgne kommune.
- Torfig, J., & Sørensen, E. (2005). Netværksstyring-fra government til governance. *Roskilde Universitetsforlag*.
- Veggeland, N. (2003). *Det nye demokratiet: et politisk laboratorium for partnerskap*: Høyskoleforl.
- Veileder T-1450. (2005). *Planlegging av fritidsbebyggelse*. Oslo.
- Wang, L., Westskog, H., Selvig, E., Mygland, R., & Amundsen, H. (2016). Kortreist Kvalitet. *Hva Betyr Omstilling Til et Lavutslippssamfunn for Kommunesektoren*.
- Westskog, H., Selvig, E., Aall, C., Amundsen, H., & Jensen, E. S. (2018). Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak. *CICERO Report*.

Ysa, T. (2007). Governance forms in urban public-private partnerships. *International Public Management Journal*, 10(1), 35-57.

Figur- og tabelliste

Figur 1: Egenprodusert i Adobe Illustrator

Figur 2: Egenprodusert i Adobe Illustrator

Figur 3: Illustrasjon inspirert av statens vegvesen (2014). Universell utforming av veger og gater. veiledning for kommuner. Statens vegvesens rapporter Nr.2809. . Available:

https://www.vegvesen.no/attachment/607384/binary/953479?fast_title=Lokale+g%C3%A5strategier+og+planer+for+kommuner+2014.pdf [Accessed 03.04.2019].

Figur 4: Egenprodusert I QGIS, data hentet fra felles kartdatabase (FKB) den 01.05. 2019

Figur 5: Egenprodusert I QGIS, data hentet fra felles kartdatabase (FKB) den 01.05. 2019

Figur 6: Egenprodusert I QGIS, data hentet fra felles kartdatabase (FKB) den 01.05. 2019

Figur 7: Egenprodusert tabell laget I Excel, tall hentet fra statistikkbanken i SSB (2019)

<https://www.ssb.no/statbank/table/05467/tableViewLayout/>

Tabell 1: Egenprodusert tabell

Tabell2: Egenprodusert tabell basert på tekst fra westskog et al (2018)

Tabell 3: Egenprodusert tabell basert på tekst fra westskog et al (2018)

Vedlegg

1. Intervjuguide

Institusjonelle forhold:

- Hvilke dokumenter og veiledere benytter kommunen når det gjelder hytteutbygging?
- Vil du si at hyttepolitikken i Norge samsvarer på de ulike styringsnivåene? (nasjonalt, regionalt og lokalt)

Hytteutvikling:

- Hva slags klare retningslinjer finnes det for hytteutbygging?
- På hvilken måte samarbeider kommunen med miljøvernorganisasjoner og private utbyggingsselskaper?
- Hvordan tenker du hytteutvikling påvirker klima?
- Hvordan er planleggingsprosessen når ett nytt hyttefelt skal utbygges?
- Hvordan ble hytteutbyggingsprosjektet på Blindleia godkjent av kommunen?

Klimapolitikk

- Hva tenker du om at hytteutvikling nevnes såpass lite i klimapolitikken deres?
- Hvorfor har ikke klimapolitikken håndtert hytteutviklingen så langt?
- Opplever du som kommunalt ansatt/politiker at det som står i offisielle planer er vanskelig å gjennomføre i praksis?
 - o Hva er hovedgrunnen til at det er vanskelig/ikke vanskelig?

Eget spørsmål til planleggere: hvordan forholder dere dere til de nasjonale retningslinjene for klimapolitikk?

Eget spørsmål til politikere: hvordan forstår du klimapolitikken?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway