



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2023 30 stp**  
Fakultetet for landskap og samfunn

## **Regional forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling**

- En komparativ casestudie av Vestfold og Telemark fylkeskommunes og Innlandet fylkeskommunes roller i regional fritidsboligutvikling

**Ina Koller**

By- og regionplanlegging

Ina Koller  
Master i by- og regionplanlegging våren 2023  
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet



## Regional forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling

- En komparativ casestudie av Vestfold og Telemark fylkeskommunes og Innlandet fylkeskommunes roller i regional fritidsboligutvikling

# FORORD

Etter tre år i Tromsø, på Samfunnsplanlegging og kulturforståelse og tre år på høyere årstrinn i by- og regionplanlegging, nærmer det seg slutten for min tid innenfor det høyere utdanningssystemet. Det er både vemodig og gledelig. Noe av det mest givende for meg har vært å delta i spennende tverrfaglig prosjektering med studenter fra andre fagretninger som landskapsarkitektur, eiendom og eiendomsutvikling. Seks år har gått fort, men jeg har lært utrolig mye, og min interesse og lidenskap for samfunnsutvikling har vokst betraktelig.

Arbeidet med masteroppgaven har vært spennende og frustrerende, men mest av alt svært givende for meg. Temaet for oppgaven er noe som har vært med meg hele livet fra oppveksten i en av Norges største hyttekommuner. Det har alltid interessert meg hvordan en så stor drivkraft som fritidsboligfenomenet påvirker lokalsamfunnet, storsamfunnet, naturen, politikken og forvaltningen på godt og vondt. Både som en bidragsyter og pådriver for lokalsamfunns- og næringsutvikling, men også som en utfordring for lokalsamfunnet, naturen og klimaet.

Jeg vil først og fremst gjerne takke min utrolig dyktige veileder ved NMBU Jin Xue som har guidet meg gjennom masterarbeidet, med gode tilbakemeldinger og konstruktiv kritikk, tusen takk! En takk vil jeg og rette til Telemarksforskning for tildeling av stipend og ikke minst sparringspartner Marianne Singsaas. Din praktiske kompetanse innen planleggingsfeltet har vært uvurderlig og forfriskende i arbeidet. Takk til alle informanter fra Vestfold og Telemark og Innlandet fylkeskommuner for givende innsikt i deres planleggingspraksis, og for øvrig veldig hyggelige samtaler.

Til Mamma, Pappa, Eli og Vera: det er ikke så ofte dere hører fra meg, men jeg er veldig takknemlig for å ha en så støttende og trivelig familie som jeg alltid kan vende til når jeg trenger hjelp og råd. Takk til korrekturlesere Gaute og Regine. Regine; takk for at du dro meg med på en fin tur som var en god pause fra masterarbeidet. Tusen takk til Kristian for at jeg har fått okkupere leiligheten din de siste ukene, og takk for veldig trivelige pauser fra skriving med deg. Til slutt vil jeg også nevne Ada og Ida, det har vært fint å ikke føle seg så alene i masterarbeidet, og jeg synes vi har jobbet skikkelig bra!

Jeg kan stolt si at denne oppgaven er krona på verket for min mastergrad innen en tverrfaglig cocktail bestående av samfunnsplanlegging, arealplanlegging, arkitektur, forvaltning og jus.

**Ina Koller**

**Trysil, 14. mai 2023**



# Sammendrag

Fritidsboligfenomenet har fått økt oppmerksomhet og blitt svært omdiskutert de siste årene. Dette rammer samfunnet bredt og er påvirket av mange faktorer, til sammen skaper disse faktorene komplekse utfordringer for hvordan fritidsboligutvikling skal forvaltes i en helhetlig retning. I tillegg er det en rekke aktører med krefter og interesser som både påvirker og blir berørt av fritidsboligutviklingen. Det reiser spørsmål om hvilket forvaltningsnivå som er best egnet til å håndtere en helhetlig fritidsboligutvikling.

I lys av at det regionale forvaltningsnivået gjennom plan- og bygningsloven har fått en ny rolle som samfunnsutvikler undersøker denne oppgaven hvilke utfordringer og muligheter som ligger til grunn for at fylkeskommunen kan ta rollen som forvalter av helhetlig fritidsboligutvikling. Hovedproblemstillingen er: *Hva er rollen til regional planlegging i forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling?*

Forskningsdesignet er en kvalitativ komparativ casestudie av Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune. For det første undersøker oppgaven hvilke muligheter og rammer fylkeskommunen har i fritidsboligutviklingen gjennom lovverk og statlige signaler. Videre ser den på forvaltningspraksisen til de to fylkeskommunene, og hvordan de ulike interessene hyttenæring, naturhensyn og lokalsamfunn blir vektet. Det empiriske materialet er innhentet gjennom dokumentanalyser og intervju.

Funnene viser at det finnes svært få konkrete statlige signaler, føringer eller tiltak som viser statens ønskede retning for en helhetlig planlegging av den framtidige fritidsboligutviklingen i Norge. Videre fører dette til en fragmentert forvaltning av fritidsboligutviklingen. Funnene viser også at selv om fylkeskommunen har en rekke gode verktøy for å håndtere en helhetlig fritidsboligutvikling, er den regionale rollen svak i fritidsboligutviklingen og kommer i skvis mellom vage statlige signaler og det sterke kommunale selvstyret. Fragmenteringen fører også til at paradokset mellom naturbevaring og næringsutvikling blir forsterket.

Oppgaven konkluderer med at den regionale forvaltningen har et godt utgangspunkt og er best egnet for å koordinere en helhetlig fritidsboligutvikling. Likevel er dette utfordrende å få til i praksis da kommunene har en stor rolle i dagens planlegging av fritidsboligutvikling.

# Abstract

The second home phenomenon has received increased attention and has been highly debated in the last couple of years. It affects society broadly and is influenced by many factors.

Together these factors create complex challenges for how second home development should be managed in a holistic direction. In addition, there are a number of stakeholders with power and interests that influence the second home development. This raises questions about which level of administration is best suited to handle a comprehensive holiday home development in Norway.

Through the Planning and Building Act, the regional level of administration has been given a new role in the society's development. This thesis examines the challenges and opportunities underlying the county municipality's ability to take on the role of manager of a holistic second home development. The research question is: *What is the role of regional planning in the management of a holistic second home development?*

The research design is a qualitative case study of Vestfold and Telemark County municipality and Innlandet County municipality. Firstly, the thesis examines what opportunities and frameworks the county municipality has in the development of second homes through legislation and government signals. Furthermore, it looks at the management practices of the two county municipalities, and how the various interests of the second home industry, nature considerations and local communities are weighted. The empirical material has been obtained through document analyzes and interviews.

The empirical material show that there are very few concrete national signals, guidelines or measures that show the state's desired direction for comprehensive planning of future second home development in Norway. Furthermore, this leads to a fragmented management of second home development. The material also show that, although the county municipality has a number of good tools to manage a comprehensive second home development, the regional role is weak in second home development and is caught between vague government signals and the strong local municipal self-government. The fragmentation also leads to the paradox between nature conservation and business development being reinforced.

The paper concludes that the regional administration is best suited to coordinate an overall second home development. Nevertheless, this is challenging to achieve in practice as the local municipalities have a large role in today's planning of second home development.

# Innholdsfortegnelse

## DEL 1

<b>1. Introduksjon</b> .....	<b>1</b>
Fritidsboligfenomenet .....	1
Historisk utvikling .....	2
Problemstillinger .....	3
Oppgavens struktur .....	5
<b>2. Metodisk tilnærming</b> .....	<b>6</b>
2.1 Forskningsdesign .....	6
Forskningsdesign: stegvis deduktiv-induktiv metodikk .....	6
2.2 Komparativ casestudie .....	8
Dokumentanalyse .....	9
Intervjuer .....	12
Kvalitet i den kvalitative forskningen – reliabilitet, validitet og etikk .....	13
<b>3. Teoretisk tilnærming</b> .....	<b>15</b>
Regional planlegging og tre dimensjoner for den regionale samfunnsutviklerrollen .....	15
Styrings- og koordineringsmekanismer .....	16
Passendelogikk .....	18

## DEL 2

<b>4. Introduksjon til caseområdene</b> .....	<b>20</b>
Vestfold og Telemark fylkeskommune .....	20
Innlandet fylkeskommune .....	21
<b>5. Muligheter og utfordringer for det regionale forvaltningsnivået i helhetlig fritidsboligutvikling</b> .....	<b>22</b>
5.1 Vertikal koordinering av fritidsboligutvikling .....	22
Lovverk for regional planlegging .....	22
Nasjonale dokumenter som berører fritidsboligutvikling .....	24
Statlige signaler i Vestfold og Telemark fylkeskommune .....	26
Statlige signaler i Innlandet fylkeskommune .....	27
Vertikal koordinering av fritidsboligutvikling oppsummert .....	28
5.2 Horisontal koordinering av fritidsboligutvikling .....	28
5.2.2 Vestfold og Telemark fylkeskommune .....	29
Fragmentert forvaltning .....	29
Den regionale rollen i fritidsboligutvikling .....	30
Roller, interesser og krefter i fritidsboligutvikling .....	31
5.2.3 Innlandet fylkeskommune .....	33



Fragmentert forvaltning .....	33
Den regionale rollen i fritidsboligutvikling.....	34
Roller, interesser og krefter i fritidsboligutvikling.....	35
5.3 Fellestrekk og ulikheter .....	37
<b>6. Rollen til regional planlegging i forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling .....</b>	<b>39</b>
6.1 Vertikal koordinering av fritidsboligutvikling: statlige signaler og maktforholdet til kommunene .....	39
Statlige signaler .....	39
Regional og lokal myndighet.....	41
6.2 horisontal koordinering: aktørperspektiver passendelogikk og styrings- og koordineringsmekanismer .....	43
<b>7. Avslutning .....</b>	<b>48</b>
<b>Figurliste .....</b>	<b>50</b>
<b>Referanseliste.....</b>	<b>51</b>
<b>Vedlegg 1: Intervjuguide</b>	
<b>Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring</b>	

# DEL 1

## INTRODUKSJON, TEORI & METODE

1. Introduksjon
2. Teoretisk tilnærming
3. Metodisk tilnærming

# 1. Introduksjon

## Fritidsboligfenomenet

De siste årene har fritidsboligfenomenet fått økt oppmerksomhet, både i media og i forskningsmiljøet. Mange nordmenn har tilgang til én eller flere fritidsboliger og mange er fritidsboligeiere selv. Fenomenet fritidsbolig er en rotfestet del av norsk kultur og store deler av den norske befolkningens opplevelse av natur, rekreasjon og avkobling fra hverdagen skjer på hytta (Steffansen, 2017, s. 11). Sammenlignes dagens moderne fritidsboligutvikling med den tradisjonelle fritidsboligkulturen, ser man at fritidsboligens betydning har endret seg (Xue et al., 2020, s. 459). Tidligere var hyttene enkle og primitive, med en gjennomsnittsstørrelse på 50 kvadratmeter per hytte. De var uten tilkobling til vann- og avløpsnett, elektrisitet eller kommunikasjonsteknologi, og veiadkomst var uvanlig. I dag ser vi en drastisk endring av hyttenes standard. Økt inntektsnivå og en endring av kulturelle verdier har gjort at vi i dag forbinder nyetablerte fritidsboliger mer med overstadig luksus enn før. Nye fritidsboliger som bygges i dag er i gjennomsnitt doblet og på størrelse med alminnelige eneboliger, med høy teknisk standard som krever større inngrep i terrenget og høyere energiforbruk (Arnesen & Ericsson, 2013, s. 291 og Statistisk sentralbyrå, 2022). Økt tilgjengelighet og høyere standard fører til at fritidsboligen kan brukes mer, over større deler av året (NOU 2004:19, s. 70).

Det er ikke bare de fysiske strukturene i hytteutviklingen som har endret seg. Fritidsboligeieres og besøkendes bruksmønster har endret seg i retning hypermobilitet hvor man ikke lenger har faste fysiske rammer for arbeid og fritid. Dette har en virkning på bosettingsmønstre for primær- og sekundærbolig og får konsekvenser for kommunene i form av “usynlige” innbyggere eller deltidsbeboere (Arnesen & Kvamme, 2021, s. 124-133). Den enorme utviklingen i fritidsboligstandarden går på bekostning av noe annet ansett som en viktig norsk verdi; nemlig naturen. Er det ikke paradoksalt at ønsket om å komme nærmere naturen, går på bekostning av nettopp naturen? Moderniseringen av fritidsboligfenomenet fører til nye ringvirkninger og mer alvorlige konsekvenser for klima, miljø og samfunn, som for eksempel mer avanserte tekniske inngrep i natur og spørsmål rundt betydningen av lokalsamfunnene som påvirkes av fritidsboligutbygging. Denne utviklingen fordrer at vi må tenke nytt om fritidsboligutvikling og tilnærme oss utfordringene på lik måte som vi tilnærmer oss for eksempel vanlig boligutbygging i tettsteder.

### Historisk utvikling

Som en konsekvens av arbeiderbevegelse, etterkrigstid og myndighetenes ønske om at nordmenn skulle tilbringe mer tid til rekreasjon i norsk natur, har fritidsboligfenomenet siden 60-tallet og fram til i dag vokst drastisk. Overordnede statlige føringer for fritidsboligutbygging har vært skiftende i løpet av denne perioden. Mellom 60- og 80-tallet ønsket regjeringen mer fritidsboligutbygging for å tilrettelegge for rekreasjon. Tilvirkingen av fritidsboliger var på denne tiden svært fritt, men man begynte å se ulempene med transport, forurensing og arealkrevende utbygging, og dette førte til noe regulering av fritidsboligbyggingen. Kommunene var på denne tiden skeptiske til utbygging på grunn av behovet for omfattende planleggingsressurser. På 90-tallet kom det et skifte hvor kommunene så den økonomiske verdien i fritidsboligutviklingen; det førte med seg næringsutvikling og sysselsetting. Derfra og til dagens utbyggingspraksis av fritidsboliger har det vært en enorm vekst av antall fritidsboliger, spesielt i såkalte hyttekommuner (Ericsson, 2011). På 60-tallet var det ca. 150 000 - 160 000 fritidsboliger i Norge (Ericsson & Overvåg, 2011, s. 41-43). I 2022 var antallet fritidsboliger ifølge SSB 445 513 (Statistisk sentralbyrå, 2022). I mange kommuner har fritidsbolig blitt den mest vanlige boligtypen:

“I 2021 vart det gjeve igangsetjingsløyve til fleire fritidsbygg enn til heilårsbustader i 119 kommunar. Det er stadig fleire kommunar som har fleire fritidsbygg enn bustader. Majoriteten av desse er fjellkommunar i Sør-Noreg. I 2021 hadde 47 kommunar fleir fritidsbygg enn bustader. Vinje, Trysil og Sigdal kommune toppar denne lista med over 3 000 fleire fritidsbygg enn bustader.” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022, s. 7).

Vi lever i en tid med store utfordringer innen klima, miljø, areal og transport. Norske byer og tettsteder har en rekke overordnede planer og strategier for en ønsket bærekraftig utvikling som bygger på FNs bærekraftsmål. Plan- og bygningsloven er også et viktig verktøy som skal fremme bærekraftig utvikling (Plan- og bygningsloven, 2008). Fritidsboligutbygging følger strategien om fortetting, men plasseres tradisjonelt ikke i kompakte byer eller tettsteder, men i nær tilknytning til natur og naturopplevelser. Dermed faller fritidsboligplanleggingen utenfor noen av de moderne planleggingsstrategier vi har for bærekraftig utvikling i dag (Holsen, 2022, s. 32). Det finnes noen statlige signaler og veiledere innen fritidsboligutvikling. Fylkeskommunene har først og fremst en veiledende rolle og skal være en koordinator for samfunnsutvikling i regionen, men det er kommunene selv som håndterer planleggingen av dagens fritidsboligutvikling gjennom det kommunale selvstyret.

NINA (Norsk institutt for naturforskning) estimerer en tomtereserve avsatt for fritidsboliger til å ligge på 1 479 kvadratkilometer i Norge, hvilket betyr at det er tilrettelagt for ny fritidsbebyggelse i et areal som tilsvarer 200 000 fotballbaner (Blumentrath et al., 2022, s. 3). Arnesen, Kvamme og Skjeggedal som har forsket på fritidsboliger i fjellkommuner og tiliggende fjellkommuner sør for Trøndelag beskriver at i mange av de store hyttekommunene er det så mye som tre fritidsboliger per enebolig. De anslår en vekst på 40 500 nye fritidsboliger fra 2018 til 2030 (Arnesen & Kvamme, 2018, s. 11). Noen kjente konsekvenser av fritidsboligutbygging er mindre areal til beitemark og matjord, høyt utslipp ved transport mellom primær- og sekundærbolig, høyt energiforbruk ved oppvarming, bygging og bruk, lysforurensning, tap av naturmangfold og forstyrrelse av dyreliv i forbindelse med ferdsel. Likevel mangler det perspektiver på konsekvensene av den helhetlige fritidsboligutviklingen i Norge. Eksisterende litteratur og forskning innen fritidsboligutvikling har ofte et lokalt fokus på den kommunale planleggingen. Det er altså et gap i forskningen når det kommer til hvordan det kan planlegges for framtidig fritidsboligutvikling som et samfunnsfenomen på regionalt nivå. Fritidsboligutvikling må ses som en kompleks sammensetning av mer enn bare de fysiske strukturene av fritidsboligen slik Steffansen nevner i sin avhandling om det norske fritidsboligfenomenet (Steffansen, 2017, s. 3). Det er enklere å se utbredelsen av fritidsboligutviklingen på et overordnet nivå, og utfordringene som følger krever en koordinering som lettere kan håndteres på et regionalt nivå (Hofstad & Hanssen, 2015, s. 16). Dette trekker også Holth og Winge (2016) fram: “Det regionale plannivået er den arenaen som er best egnet for å kartlegge og vurdere statlige sektorinteresser og regionale hensyn ut fra en bredere helhet.” (Holth & Winge, 2016, s. 8). Utfordringene presentert ovenfor viser at fritidsboligfenomenet er påvirket av mange faktorer som rammer samfunnet bredt både på tvers av sektorer, og på tvers av kommunegrensene. Derfor er det viktig å se fritidsboligutvikling i et regionalt perspektiv.

### Problemstillinger

Denne oppgaven forsøker å se på den helhetlige fritidsboligutviklingen og hvilke utfordringer og muligheter som ligger til grunn for å kunne samordne en helhetlig forvaltningspraksis på området. Den enorme veksten i fritidsboligfenomenet krever et økt behov for helhetlig fritidsboligpolitikk. I tillegg ligger det og utfordringer i de mange krefter og interesser som blir berørt av fritidsboligutviklingen, som alle har ulike meninger om utviklingen av fritidsboliger. Med dette som bakgrunn vil oppgaven ta sikte på å besvare følgende hovedproblemstilling:

***Hovedproblemstilling: Hva er rollen til regional planlegging i forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling?***

For å begrense omfanget og gi retning til oppgaven vil følgende underproblemstillinger besvares:

***Underproblemstilling 1: Hvilke muligheter og utfordringer finnes for den regionale planleggingens forvaltning av fritidsboligutvikling?***

For å besvare underproblemstilling 1 vil jeg undersøke hvilke muligheter og rammer fylkeskommunen har gjennom lovverk når det kommer til fritidsboligutvikling. Den vil også undersøke hvilke statlige signaler som finnes gjennom nasjonale dokumenter som omhandler fritidsboligutvikling.

***Underproblemstilling 2: Hvordan planlegger og styrer Innlandet fylkeskommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune for regional fritidsboligutvikling?***

For å besvare underproblemstilling 2 vil jeg foreta en komparativ caseundersøkelse og gjennomgå relevante regionale dokumenter og føringer som berører fritidsboligutviklingen i fylkeskommunene, samt foreta intervjuer med informanter fra fylkeskommunene.

***Underproblemstilling 3: Hvordan vektet hensynet til natur, hyttenæring og lokalsamfunnsutvikling i Innlandet fylkeskommunes og Vestfold og Telemark fylkeskommunes forvaltning av fritidsboligutvikling?***

For å besvare underproblemstilling 3 vil jeg undersøke tre temaer i det empiriske materialet. Disse er næringsutvikling, lokalsamfunn og naturhensyn. Grunnen til at disse temaene er valgt er fordi de til sammen dekker en forholdsvis helhetlig forvaltning av det brede spekteret som fritidsboligfenomenet preger.

Gjennom å innhente empiri fra lovverk, statlige og regionale dokumenter og intervjuer, og tilnærme meg teori om regional planlegging og den regionale samfunnsutviklerrollen, styrings- og koordineringsmekanismer og passendelogikk, vil jeg forsøke å besvare hovedproblemstillingen og underproblemstillingene som er representert ovenfor.

Målet med oppgaven er å undersøke hvordan Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune planlegger for fritidsboligutvikling og hvordan det samarbeides om fritidsboligutvikling mellom regionen og kommunene.

### Oppgavens struktur

Påfølgende kapittel presenterer den metodiske tilnærmingen i oppgaven. Metodekapittelet beskriver framgangsmåten for datainnsamlingen jeg har foretatt meg og hvilken relevans dette har for min oppgave. Videre vil kapittel 3 introdusere den teoretiske tilnærmingen til oppgaven som baserer seg på faglitteratur rundt rollene til den regionale planleggingen, styrings- og koordineringsmekanismer og passendelogikk. I kapittel 4 introduseres caseområdene Innlandet fylkeskommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune. Kapittelet presenterer kort geografiske og sosio-økonomiske utfordringer og muligheter i en fritidsboligkontekst i caseområdene. I Kapittel 5 presenteres funn hentet ut fra det empiriske materialet, og kapittel 6 vil drøfte disse funnene opp mot hovedproblemstillingen med underproblemstillingene. Oppgavens siste kapittel består av en avslutning med konklusjon på problemstillingene som er introdusert ovenfor.

Det må nevnes at fritidsbolig og hytte i denne oppgaven har samme betydning. Oppgaven bruker som hovedregel begrepet fritidsbolig, men i enkelte sammenhenger brukes ordet hytte der det er mest hensiktsmessig, slik som i hyttekommune, hytteopprør og hyttenæring.

## 2. Metodisk tilnærming

Metodekapittelet har til hensikt å forklare hvordan forskningen for oppgaven har foregått. Samfunnsvitenskapelig metode handler om hvordan man innhenter og analyserer informasjon om sosiale og samfunnsmessige forhold og prosesser. Med det innhentede datagrunnlaget kan man sannsynliggjøre at antakelser verifiseres eller falsifiseres, og dermed ha belegg for konklusjoner. Samtidig er det viktig å huske at samfunnsforskningens studiefelt er mennesker med egne oppfatninger, tanker og holdninger (Johannessen et al., 2016, s. 25).

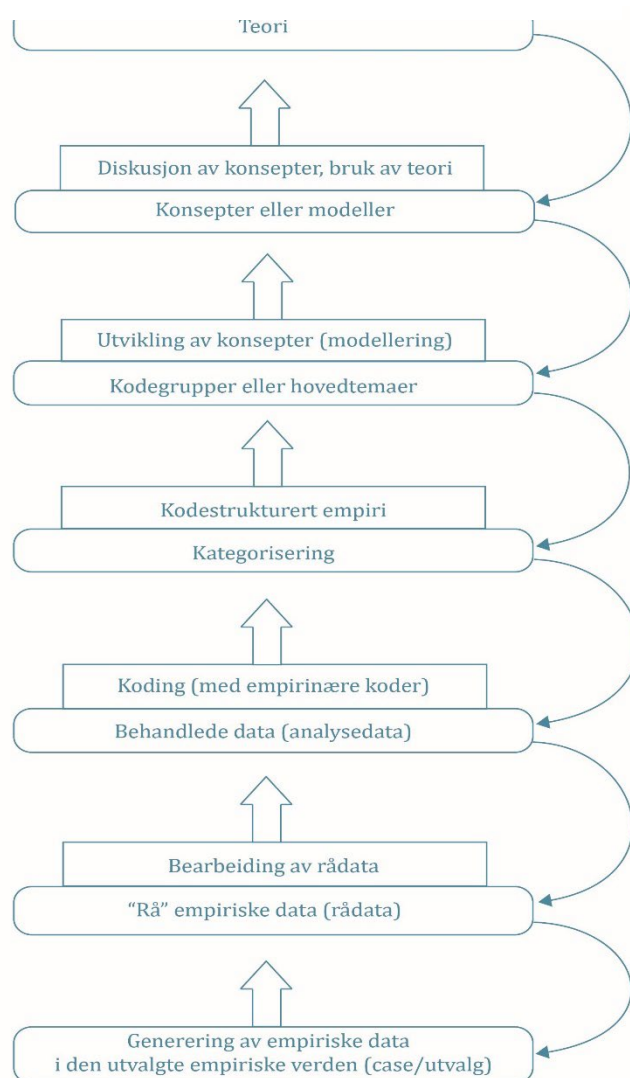
### 2.1 Forskningsdesign

Samfunnsvitenskapelig metode deles inn i de to grenene kvalitativ og kvantitativ forskning. Kvantitativ data ser på variabelorientert informasjon og er hensiktsmessig å bruke når man skal kartlegge utbredelse gjennom å innhente statistisk og kvantifiserbar informasjon. Kvalitativ data på den andre siden er ikke-kvantifiserbar og det er vanskeligere å sammenligne dataene. Derfor blir kvalitativ metode brukt for å undersøke detaljert og nyansert informasjon i et begrenset utvalg. Gjennom kvalitativ metode kan man altså gå i dybden og undersøke fenomener for å forstå de fyldigere, slik det er foretatt i denne oppgaven (Johannessen et al., 2016, s. 27-28).

#### Forskningsdesign: stegvis deduktiv-induktiv metodikk

Forskningsdesignet viser hvordan undersøkelsen gjennomføres fra problemstilling til resultat, gjennom fasene forberedelse, datainnsamling, dataanalyse og rapportering (Johannessen et al., 2016, s. 28). Valg av forskningsdesign må reflektere hva man ønsker å finne ut av (Tjora, 2012, s. 15). I oppgaven ønsker jeg å undersøke rollen til regional planlegging av fritidsboligutvikling. Ettersom temaet spør etter praktiske egenskaper hos den

**Figur 1: Stegvis deduktiv-induktiv metode (SDI)** (Tjora, 2012, s. 175)





regionale planleggingen, var det utfordrende å starte undersøkelsen fra et teoretisk perspektiv. Det kvalitative forskningsdesignet som er valgt for denne oppgaven er derfor en stegvis deduktiv-induktiv metodikk (SDI) inspirert av Aksel Tjora (Tjora, 2012). Metoden er pragmatisk og går ut på at forskeren tilnærmer seg empirien med eksplorerende nysgjerrighet som utgangspunkt (deduktiv). Videre jobber man i retning av å redusere kompleksitet og generalisere informasjon til konsepter eller modeller som belyser problemstillingen (induktiv), der målet er å få en generaliserbar forståelse. Metoden er stegvis, det vil si en ikke-lineær forskningsprosess, der forskeren befinner seg på ulike stadier samtidig i forskningsprosessen, og må ta steg fram og tilbake i prosessen for å innhente ny empiri og tilføre informasjon (se figur 1). På den andre siden vil det si at teori også anvendes for å forstå empirien. Dette kalles innenfor forskningstradisjonen Grounded theory for 'theoretical sampling', altså at man finner behov for mer empiri i konsept- eller modellutviklingen (Tjora, 2012, s. 176-178).

### Litteraturstudie

Tidlig i forberedelsesfasen ble det foretatt en litteraturstudie for å få en oversikt over eksisterende faglitteratur på forskningsfeltet. Litteraturstudie var i tillegg nyttig for å avdekke eventuelle hull i fritidsboligforskningen, som videre kunne bli gjenstand for oppgavens undersøkelser (Tjora, 2012, s. 165-166). Hovedfokuset ble dermed på den regionale planleggingen og helhetlig styring av fritidsboligutvikling. I litteratursøket ble det blant annet benyttet søkeord som regional planlegging, regional forvaltning, fritidsbolig, fritidsboligutvikling, fritidsboligutbygging, fritidsboligbygging, hytteutvikling, hytteutbygging og hyttebygging. Etter hvert ble det dannet en systematisk litteraturliste som fokuserte på ulike temaer som er relevante innenfor fritidsboligutvikling. Den første delen omhandler litteratur rundt rollen av regional planlegging. Denne litteraturen er ikke direkte koblet til fritidsboligproblematikken, men den var hjelpsom for å få en forståelse av hvordan fylkeskommunene forvalter sine oppgaver. Den andre delen av litteraturlista inneholder litteratur som omhandler fritidsboligutvikling og hvordan fylkeskommunene jobber med dette. Temaene som ble undersøkt var regional forvaltning av fritidsboligutvikling og naturforvaltningsperspektivet, næringslivsperspektivet og lokalsamfunnsperspektivet i fritidsboligutvikling. Gjennom litteraturstudiet ble etter hvert grunnlaget for teorien i oppgaven dannet. Slik det kommer fram i oppgavens forskningsdesign, nevner også Johannessen at teoretisering er en måte å forenkle virkeligheten på. Gjennom generalisering

og konkretisering av fenomener gjør vi de antakelser og kunnskaper vi har om virkeligheten forståelige (Johannessen et al., 2016, s. 37).

## 2.2 Komparativ casestudie

Denne oppgaven er en komparativ casestudie som vil si at empirien innhentes gjennom kvalitativ datagenerering, som er egne intervjuer og diverse dokumenter, planer, veiledere, stortingsmeldinger, NOUer etc. Det empiriske arbeidet er avgrenset til de to caseområdene Innlandet fylkeskommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune. Det er i forkant av utvelgelsen av caseområder foretatt en såkalt ‘scanning’ av alle fylker og deres offentlige dokumenter i form av regionale planer og veiledere som ligger tilgjengelig på fylkeskommunenes hjemmesider. I scanningen benyttet jeg søkeordene fritidsbolig, fritidsboligutvikling, hytte, hytteutvikling og hytteutbygging. Scanningen viste tydelig hvilke fylker som har mest fokus på fritidsboligutvikling i sine dokumenter. På denne måten fikk jeg undersøkt dokumentenes relevans mot temaet for oppgaven, som videre var med på å danne grunnlaget for utvalg av caseområdene.

Det er flere grunner for at utvalget av caseområdene falt på Vestfold og Telemark og Innlandet fylkeskommuner. For det første er det kjent både i media og gjennom forskning at de største tilfellene av fritidsboligproblematikk befinner seg i Sør-Norge, helst øst og vest for de såkalte Langfjella (Arnesen & Kvamme, 2021, s. 124):

“Distriktskommunene på Vestlandet og i Nord-Norge virker mindre preget av en stor fritidsboligbefolkning enn distriktskommunene i Sør- og Midt-Norge.”(NOU 2020:15, s. 32)

Videre opererer de to fylkeskommunene som ekstreme innenfor valgt tematikk. Det vil si de er ekstreme i den forstand at Vestfold og Telemark og Innlandet er de fylkeskommunene med flest antall fritidsboliger i Norge. I utgangspunktet var også Viken et alternativ å ha med som caseområde, men arbeidsomfanget hadde blitt for stort for denne oppgaven, og Viken falt derfor bort som et alternativ. Viken har totalt flere fritidsboliger enn Vestfold og Telemark, store deler av disse befinner seg i kystsonen, i tillegg ligger Viken så tett på Oslo at en del av de eksisterende fritidsboligområdene har blitt absorbert i det urbane landskapet (Arnesen & Kvamme, 2018, s. 24; Statistisk sentralbyrå, 2022; Tjora, 2012, s. 35). Vestfold og Telemark og Innlandet fylkeskommuner har i større grad et ruralt hinterland til storbyer enn Viken, og dermed er det større utfordringer med urørte arealer som står på spill. Videre er det påvist at

ulike ås- dal- og fjellandskap i innlandsstrøk, slik som i Vestfold og Telemark og Innlandet fylkeskommuner, har hovedtyngden av tomtereserver avsatt til formål fritidsbebyggelse. Her er det høy aktivitet av nyere fritidsboligutbygging og et stort press på arealbruken i utmark (Blumentrath et al., 2022, s. 36). Et viktig poeng er og at distriktskommunene som tilhører fylkene i større grad lider av demografiske utviklingsproblemer som fraflytting, forelding og lave fødselstall. Dette er demografiparametre som setter kommunene i et dilemma mellom utvikling i uberørte arealer og bevaring av natur (Arnesen & Kvamme, 2021, s. 129). En annen grunn til utvelgelsen av de to fylkeskommunene er at de begge har hatt tilfeller av det som kalles hytteopprør. Vinje kommune i Vestfold og Telemark og Lom kommune i Innlandet har hatt konflikter blant lokalsamfunnet i forbindelse med fritidsboligutvikling, og dette er en dimensjon av såkalt direkte aksjonsform som endrer ikke bare den regionale, men også nasjonale diskursen rundt fritidsboligutvikling.

Selv om begge de to fylkeskommunene er utvalgt som caseområder og framstår som relativt like i forhold til utfordringer og utvikling, er det likevel enkelte forskjeller som gjør det hensiktsmessig å ha med begge to. I scanning av dokumenter var det tydelig at fylkenes regionale planer hadde ulik tilnærming til fritidsboligutvikling; Vestfold og Telemark fylkeskommune har flere av sine regionale planer rettet mot naturhensyn, spesielt villrein. Innlandet fylkeskommunes dokumenter som omhandler fritidsboligutvikling er i hovedsak underlagt temaet næringsutvikling. Vestfold og Telemark har fritidsboliger i både fjellområder, innlandsområder og langs kysten, til forskjell fra Innlandet som ikke har kystlinje. Utbygging i strandsona er et omdiskutert tema og er en utfordrende faktor i fritidsboligutviklingen som beriker datamaterialet i oppgaven. Hensikten med den komparative casestudien er å studere et bestemt fenomen i de to ulike kontekstene, og finne fellestrekk, poenger, konsistente og inkonsistente funn på tvers av materialet innenfor temaet regional planlegging av fritidsboligutvikling (Johannessen et al., 2016, s. 207). Gjennom å se på analyseenheter naturinteresser, næringskrefter og lokalsamfunnsutvikling er innhenting av informasjon sortert (Johannessen et al., 2016, s. 206).

### Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en form for kvalitativ datagenerering, der det benyttes andre dokumenter enn de som er produsert med formål i forskning, og skiller seg dermed fra litteraturstudiet. I denne oppgaven er dokumentanalyse benyttet som empirisk materiale, i kombinasjon med empirisk materiale fra intervjuer (Tjora, 2012, s. 162). Formålet med dokumentanalysen er å

undersøke hvordan fylkeskommunene formidler temaet fritidsboligutvikling, og i hvor stor grad, fritidsboligutvikling er fokus og prioritet i regionenes planlegging og styring.

Statlige dokumenter som omhandler fritidsboligutvikling gjennom historien er gjennomgått for å få et bilde på hvordan dette har formet forvaltningen av regional planlegging av fritidsboligutvikling i dag. Det er plukket ut 13 statlige dokumenter som er veiledere, NOUer, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og andre dokumenter som gir føringer, veiledning eller kunnskapsgrunnlag om næringsutvikling, naturinteresser eller lokalsamfunnsutvikling i forbindelse med fritidsboligutvikling. Gjennom tidligere nevnte scanning av fylkeskommuner ble casespesifikke skriftlige dokumenter plukket ut og benyttet til dokumentanalysen. For oppgavens caseområder gjelder dette Innlandet fylkeskommunes og Vestfold og Telemark fylkeskommunes planer, veiledere, strategier og kunnskapsgrunnlag som omhandler fritidsboligutvikling (se tabell under). Utvalgskriteriene er at dokumentene omhandler næringsutvikling, naturinteresser og/eller lokalsamfunnsutvikling som berører fritidsboligutviklingen i regionene. Utvelgelsen av dokumenter er tematisert etter aspekter som oppgaven tar for seg; regional planlegging og forvaltning, naturforvaltningsperspektivet, næringslivsperspektivet og lokalsamfunnsperspektivet på fritidsboligutvikling.

### Nasjonale og regionale dokumenter som berører fritidsboligutvikling

Plannivå/ område	Dokument	Instans, dokument vedtatt
Nasjonalt	St. Meld. 75 (1976-1977) <i>Langtidsprogrammet 1978-1981</i>	Finans- og tolldepartementet, 1977
	NOU 1981:21 <i>Hytter og fritidshus.</i>	Miljøverndepartementet, 1981
	St. Meld. 31 (1992-1993) <i>Den regionale planleggingen og arealpolitikken</i>	Miljøverndepartementet, 1993
	NOU 2003:14. (2003). <i>Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven 2</i>	Miljøverndepartementet, 2003
	St.prp. nr. 65 (2002-2003) <i>Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 (Fjellteksten)</i>	Finansdepartementet, 2003
	NOU 2004:19 <i>Livskraftige distrikter og regioner: rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk</i>	Kommunal- og regionaldepartementet, 2004
	Veileder: <i>Planlegging av fritidsbebyggelse</i>	Miljøverndepartementet, 2005

	Lov om planlegging og byggesaksbehandling	Kommunal og distriktsdepartementet, 2008
	St. Meld. 22 (2015-2016) <i>Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.</i>	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016
	NOU 2020:15 <i>Det handler om Norge</i>	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020
	NOU 2020:12. (2020). <i>Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn</i>	Nærings- og fiskeridepartementet og
	Veileder: <i>Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner</i>	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020
	Veileder: <i>Rettleiar om planlegging av fritidsbustader</i>	Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022
	NOU 2023:10 <i>Leve og oppleve, reisemål for en bærekraftig fremtid</i>	Nærings- og fiskeridepartementet, 2023
<b>Innlandet fylkeskommune</b>	<i>Bærekraftige opplevelsesnæringer i Hedmark. Regional plan for opplevelsesnæringene i Hedmark (2012-2019)</i>	Hedmark fylkeskommune, 2012
	<i>Regional plan for verdiskaping 2018-2030</i>	Oppland fylkeskommune 2018
	<i>Innlandsstrategien. Regional planstrategi for Innlandet 2020-2024</i>	Innlandet fylkeskommune, 2020
	<i>Styringsdokument reiseliv Innlandet fylkeskommune 2021-2022.</i>	Innlandet fylkeskommune, 2021
	<i>Regional plan for klima, energi og miljø - høring.</i>	Innlandet fylkeskommune, på høring - ikke vedtatt
<b>Vestfold og Telemark fylkeskommune</b>	<i>Kunnskapsgrunnlag: Fritidsbebyggelsen i Vestfold og Telemark.</i>	Vestfold og Telemark fylkeskommune. (u.å.)
	<i>Heiplanen - Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei</i>	Aust-Agder fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Miljøverndepartementet. (2013).
	<i>Regional plan for areal- og transport for Telemark 2015 - 25</i>	Fylkestinget i Telemark, 2014
	<i>Regional plan for bærekraftig arealpolitikk, RPBA</i>	Fylkestinget i Vestfold, 2019

	<i>Regional plan for Hardangervidda 2019-2035</i>	Fylkestinget i Telemark, Fylkestinget i Vestfold og Fylkestinget i Vestland, 2019
	<i>Regional strategi for reiseliv og opplevelser 2022-2030</i>	Vestfold og Telemark fylkeskommune (u.å)
	<i>Regional strategi for forskning, innovasjon og næring 2022-2030</i>	Vestfold og Telemark fylkeskommune (u.å).

De empiriske dataene i dokumentanalysen har vært nyttig for å danne grunnleggende forståelse for regionenes planlegging og styring i fritidsboligutviklingen, og dokumentanalysen ga et godt grunnlag for å undersøke temaet videre i datagenerering gjennom intervjuer. Problemstillingene jeg ikke har fått svar på i dokumentanalysen har jeg tatt videre og undersøkt i intervjuer.

### Intervjuer

Intervjuobjektene for oppgaven er ansatte og politikere fra Innlandet og Vestfold og Telemark fylkeskommuner. Det var hensiktsmessig å involvere både politikere og ansatte i administrasjonen til fylkeskommunene, for å få en forståelse av den regionale planleggingsrollen. Det ble forsøkt vektet like mange informanter fra hver fylkeskommune, men med noe frafall ble det til sammen foretatt elleve intervjuer, fem fra Vestfold og Telemark fylkeskommune, hvorav to var politikere, og seks fra Innlandet fylkeskommune, hvorav to var politikere (se tabell på neste side). Jeg ønsket å innhente informasjon fra personer som har erfaring med fritidsboligfenomenet, og som berøres av temaet fritidsboligutvikling i forbindelse med sitt arbeid i fylkeskommunen. Dette var ikke like enkelt å få til da enkelte politikere og ansatte ikke var særlig berørt av fritidsboligutvikling i arbeidet sitt. Likevel tenker jeg det var nyttig å intervju disse da fritidsboligutvikling er et såpass bredt tema som berører hele samfunnet. De potensielle informantene ble kontaktet gjennom e-post, og noe av rekrutteringen skjedde gjennom en snøballeffekt ved at jeg ble foreslått aktuelle personer å kontakte (Johannessen et al., 2016).

### Informanter

Vestfold og Telemark fylkeskommune	Innlandet fylkeskommune
Rådgiver 1, avdeling Næring, innovasjon og kompetanse	Seksjonssjef Kommunal veiledning og plan
Rådgiver 2, avdeling Samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima	Seniorrådgiver Kommunal veiledning og plan
Rådgiver 3, avdeling Samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima	Seksjonssjef Klima, miljø og naturmangfold
Fylkespolitiker 1, Sosialistisk venstreparti, leder hovedutvalg Klima, areal og plan	Avdelingssjef Samfunnsutvikling
Fylkespolitiker 2, Arbeiderparti, leder hovedutvalg for samferdsel og hovedutvalg for reiseliv og næring	Fylkespolitiker 3, Arbeiderparti, hovedutvalg for samferdsel
	Fylkespolitiker 4, Høyre

I intervjuene fokuserte jeg på de samme temaene som gjennom dokumentanalysen; regional planlegging og forvaltning, naturforvaltningsperspektivet, næringslivsperspektivet og lokalsamfunnsperspektivet på fritidsboligutvikling. I begynnelsen av dataanalysen jobbet jeg tett opp mot empirien, der jeg gjennom transkribering av intervjuer og analyse av dokumenter lette etter felles temaer og erfaringer som gikk igjen i store deler av datamaterialet (Johannessen et al., 2016, s. 208). Dette resulterte i kodene statlig styring, fylkeskommunens rolle, kommunal planlegging, lokalsamfunnsutvikling, naturinteresser og næringsutvikling. Kodene ble implementert i tabeller, en for Vestfold og Telemark og en for Innlandet, sammen med relevante sitater for hver kode. Kodene ble i neste steg sammenstilt til relevante kategorier som hadde sammenheng med oppgavens problemstillinger og kunne tas videre som hovedtemaer til analysekapittelet. Hovedtemaene er statlige signaler, fragmentert forvaltningspraksis og maktfordeling mellom kommune og fylkeskommune (Tjora, 2012, s. 175-186).

#### Kvalitet i den kvalitative forskningen – reliabilitet, validitet og etikk

Reliabilitet handler om påliteligheten ved datainnsamling og bearbeiding. Dette er vanskeligere å framstille i kvalitativ forskning enn ved kvantitativ forskning fordi datainnsamlingen er kontekstavhengig og tolkes subjektivt av forskeren selv. Forskeren kan styrke reliabiliteten i kvalitativ forskning, slik som denne oppgaven, ved å vise transparens. Det vil si legge fram en inngående casebeskrivelse og en detaljert framstilling av forskningsprosessens framgangsmåte (Johannessen et al., 2016, s. 231-232).

Det er viktig å være kritisk til forskningsresultatene som framkommer, validitet i forskning handler om troverdighet og overførbarhet. Spørsmålet for denne oppgaven blir om det er sammenheng mellom fritidsboligfenomenet og dataene som undersøkes, og om resultatene kan overføres til andre liknende fenomener. Vi snakker altså om generaliserbarhet. Er forskningen min ikke mer enn anekdoter, eller har den mer verdi enn som så?

Forskningsdesignet deduktiv-induktiv metodikk som er presentert tidligere belager seg på en generaliserbarhet av datamaterialet gjennom tilnærming av teori og videre konseptualisering. Flyvbjerg nevner og at kvalitativ forskning har mer verdi enn mange antar:

*Proof is hard to come by in social science because of the absence of “hard” theory, whereas learning is certainly possible (Flyvbjerg, 2006, s. 224).*

Han mener det er vanskelig å bevise ren teori i samfunnsforskningen, samtidig er det viktig å ikke redusere resultater til enkle anekdoter, men heller se på det som verdifull og lærerik informasjon (Flyvbjerg, 2006, s. 224; Johannessen et al., 2016, s. 77; Tjora, 2012, s. 174).

Ved datainnhenting gjennom intervjuer er det viktig ha en grunnleggende etisk sans overfor informantene når det gjelder respekt, tillit, konfidensialitet og gjensidighet. Disse aspektene er og viktig fordi de preger intervjusituasjonen. Oppgavens behandling av personvern er godkjent gjennom søknad til NSD (Norsk senter for forskningsdata), som sikrer at databehandling av informanter er i tråd med lovverket. Informantene ble i forkant av intervjuet tilsendt et informasjonsskriv med samtykkeerklæring hvor de ble informert om rammene for intervjuet. I dette skrevet ble informantene blant annet informert om prosjektet og hvordan de kom til å bli framstilt i oppgaven. Samtidig sikrer dette også at sitatene stemmer med fakta. Jeg har sett det hensiktsmessig å ikke fullstendig anonymisere informantene ved å ha med stillingstittel eller politisk posisjon som tilleggsinformasjon ved eventuelle sitater eller henvisninger fra intervjumaterialet. I tillegg ble det informert om at intervjumaterialet vil bli en del av videre forskning i prosjektet SECPLAN og de blir dermed ikke slettet før innen to år etter nevnt prosjekt er avsluttet (Tjora, 2012, s. 39-41).



### 3. Teoretisk tilnærming

Regional planlegging av fritidsboligutvikling skal finne løsninger på komplekse utfordringer som rammer samfunnet på tvers av sektorer, politikk og marked, og der mange aktører og interessenter blir berørt (Aarsæther, 2012, s. 19). Først vil det være en introduksjon til den regionale planleggingen og de tre dimensjonene av den regionale samfunnsutviklerrollen. Videre vil det teoretiske grunnlaget for oppgaven omhandle styringsmekanismer som koordineringsform, og se på hvordan disse fremmer og hemmer den regionale planleggingsrollen. Nettverksdrevet koordineringsmekanisme trekker inn partnerskap som en mulighet for samhandling på tvers av styringsmekanismer og aktørgrupper. Deretter introduseres begrepet passendelogikk og hvilke muligheter og utfordringer som ligger i samhandling på tvers av aktørgruppene hyttene, naturforvaltning og lokalsamfunnsutvikling som berører fritidsboligutviklingen.

#### **Regional planlegging og tre dimensjoner for den regionale samfunnsutviklerrollen**

Regional planlegging er betegnelsen på forvaltningsnivået som ligger mellom nasjonalt og lokalt nivå. Det er Fylkeskommunene som er det institusjonelle forvaltningsorganet for regional planlegging med politisk fylkesråd og administrasjon. Etter andre verdenskrig var det behov for strategisk planlegging over større områder, spesielt for gjenoppbyggingen av Nord-Norge, og for å bygge velferdsstaten. Slik kom den regionale planleggingen til (Higdem, 2018, s. 418). Formålet med regional planlegging ifølge den nye plan- og bygningsloven av 2008 er:

##### **§ 3-4. Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet**

Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region (Plan- og bygningsloven, 2008, § 3-4).

Den regionale samfunnsutviklerrollen har tre dimensjoner. Den første og viktigste rollen er å gi strategisk retning til den regionale samfunnsutviklingen (Hanssen & Hofstad, 2016, s. 14). Fylkeskommunen er en pådriver og motor i regionen og skal velge strategisk retning for regionens samfunnsutvikling på bakgrunn av innhentet kunnskapsgrunnlag og avdekte utfordringer (Higdem, 2018, s. 419-420). Dette er viktig fordi fylkeskommunen har enklere for å samle og skape en helhetlig konsensus om hvilke hovedutfordringer regionen står overfor. Omforente mål og strategier fra fylkeskommunen gjør det også enklere for

kommunene å planlegge på lokalt nivå etter overordnede ønsker og føringer. Samtidig er det mer legitimt for det regionale nivået enn det statlige nivået å gi retning for kommunene, fordi det er nærmere geografisk og forvaltningsmessig (Hofstad & Hanssen, 2015, s. 12-14). Den andre rollen til regional planlegging er å samordne gjennom *vertikal koordinering* av offentlig innsats og virkemiddelbruk. Det regionale forvaltningsnivået fungerer som et bindeledd mellom stat og kommune der fylkeskommunenes oppgave er å videreføre og kanalisere de statlige politiske forventningene, og oversette de til en regional og lokal kontekst (Hanssen & Hofstad, 2016; Hanssen og Hofstad, 2015). I den tredje dimensjonen skal fylkeskommunen *koordinere horisontalt* på tvers av samfunnsaktører innen privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn ved å mobilisere planprosesser på etablerte arenaer.

Den regionale samfunnsutviklerrollen skal altså være strategisk retningsgivende, og den skal koordinere forvaltningen vertikalt og horisontalt. En økende kompleksitet i samfunnsproblemer og offentlige ambisjoner om å løse tverrsektorielle utfordringer, slik som fritidsboligutvikling, fordrer også et økende behov for *diagonal koordinering* av ulike myndigheters virksomhet. Diagonal koordinering vil si koordinering uavhengig av hierarkiske og sektorielle styringslinjer. Den er ikke knyttet til organisatoriske rammer eller maktposisjoner. Diagonal koordinering kan skje både ovenfra og ned, på tvers ved at for eksempel direktorater gir føringer til andre direktorater, eller nedenfra og opp der kommunale og fylkeskommunale strategier synkroniseres og lokale signaler kanaliseres oppover. På denne måten blir også lokale forhold og utfordringer en del av den helhetlige samfunnsutviklingen i regionen, og dette bidrar til å styrke rollen til det regionale mellomnivået som en oversetter og synkroniserer av signaler mellom de nasjonale og lokale styringsnivåene (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 23).

### **Styrings- og koordineringsmekanismer**

En utfordring for den regionale planleggingen er at institusjoner, markedskrefter og politikk og myndighetsutøvelse styres av forskjellige styrings- og koordineringsmekanismer (Aarsæther, 2012, s. 116). Hanssen og Hofstad (2017) skiller i det regionale forvaltningsnivået blant tre koordineringsmekanismer. Disse er hierarkisk styring, markedsorientert koordinering og nettverksdrevet koordinering, og er ulike lag av styringsmekanismer som eksisterer parallelt i plansystemet (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 22). Den hierarkiske styringsmekanismen kjennetegnes ved at politiske og administrative myndigheter styrer ovenfra og ned gjennom ulike virkemidler, slik som regulering,

finansiering og informasjon. Markedsorientert koordinering kjennetegnes gjennom konkurransemekanismer som blant annet styres av aktører, tilbud, etterspørsel og profit. I fritidsboligutvikling er det kommunene som er planmyndighet og som styrer utviklingen gjennom det juridisk bindende planverktøyet kommuneplanens arealdel, som er det viktigste verktøyet for samfunnsutvikling i en kommune. Samtidig er det først og fremst markedskrefter, gjennom markedsorientert koordineringsmekanisme, som initierer fritidsboligutbygging gjennom utforming av reguleringsplaner. Private utbyggere har kunnskap og økonomi til å initiere område- og reguleringsplaner gjennom tilbud og etterspørsel i markedet. Derfor er det private utbyggere som i plan- og bygningsloven anses som best egnet til å utforme område- og reguleringsplaner. Private utbyggere styres igjen av den hierarkiske styringsmekanismen gjennom myndigheters verktøy som regulering, finansiering og informasjon (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 25).

Planlegging er en hybrid styringsform og preges av alle styrings- og koordineringsmekanismene. De tre styrings- og koordineringsmekanismene eksisterer parallelt, og sammen med horisontal, vertikal og diagonal koordinering i alle tre forvaltningsnivåene. Selv om planleggingen er hybrid og dermed fleksibel er det som nevnt en økende kompleksitet i samfunnets utfordringer. I et komplekst samfunnssystem der aktører fra alle ulike nivåer og områder er det svært utfordrende for det regionale forvaltningsnivået å samordne sektorer og aktører for å få en helhetlig retning på fritidsboligutviklingen. Økende kompleksitet kan for eksempel føre til motsigende effekter i enkelte mekanismer og virkemidler i de tre styringsmekanismene, og de kan dermed underminere hverandre (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 22). Et eksempel er at der det er offentlige myndigheter som styrer vil det alltid være den hierarkiske styringsmekanismen som enten øker eller reduserer effekten av nettverkskoordineringen (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 26)

Det regionale forvaltningsnivåets rolle karakteriseres som svak (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 21-22). Dette kommer av at det regionale forvaltningsnivåets samordningspotensiale på den ene siden er avhengig av statlige sektormyndigheters vilje til å legge regionale planer til grunn for sin virksomhet og virkemiddelbruk. På den andre siden har kommunen planmonopol på å vedta reguleringsplaner og kan dermed foreta konkrete tiltak i planleggingen som har virkninger for regional og nasjonal utvikling (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 24-26). Det er her nettverksdrevet koordinering kommer inn som en viktig koordineringsmekanisme for den regionale planleggingen. I nettverksdrevet koordinering er aktører gjensidig avhengig av

andres ressurser slik som kunnskap, økonomi eller makt, og de bruker samarbeid som et verktøy for å utforme felles politikk (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 22). Et eksempel på samhandling og koordinering i nettverk er begrepet partnerskap. På regionalt nivå ble partnerskap som koordineringsform introdusert til norsk planlegging på 90-tallet etter modell fra EU som et verktøy, med horisontal og vertikal dimensjon, for koordinering og forpliktende samarbeid mellom private og offentlige aktører (Aarsæther, 2012, s. 115). Aktørene skal komme sammen på grunnlag av frivillighet og gjensidig avhengighet ved å kombinere ressurser og kompetanse for å adressere felles mål og utforme felles politikk for den regionale samfunnsutviklingen (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 22; Higdem, 2007, s. 52). Hensikten med regionale partnerskap er at partene skal involveres i kollektive endringsprosesser og dermed skape regional utvikling gjennom å styre og utvikle steder, regioner eller næringer med regionens egne ressurser. Denne formen for samhandling i nettverk har en effekt ved at det styrker den regionale institusjonen i videre utviklingsarbeid (Higdem, 2007, s. 52; Aarsæther, 2012, s. 116). Det som kjennetegner partnerskap, er at det må være kollektive problemer som offentlig og privat sektor bare sammen kan løse. For å formalisere og forplikte arbeidet inngås det ofte avtaler eller kontrakter som resulterer i et styringsnettverk som utøver samstyring mellom partene for å oppnå resultater som er til det beste for samfunnet (Aarsæther, 2012, s. 116). Partnerskap må være legale og legitime (Aarsæther, 2012, s. 116-117). I Partnerskap i planleggingsnettverk er partene likeverdige og alle typer aktører må kunne delta i nettverket (Aarsæther, 2012, s. 115). Det betyr at på områdene hvor partnerskap fungerer som samordningsmekanisme må planmyndigheten endre sin rolle fra myndighet til partner, dermed mister politikerne sin beslutningsmakt (Aarsæther, 2012, s. 116). Dette underbygger legitimiteten i partnerskap. Likevel nevner Aarsæther at dette ikke innebærer maktlikevekt mellom partene (Aarsæther, 2012, s. 115).

### Passendelogikk

En utfordring for planlegging og koordinering er den sektorfordelte organiseringen av institusjoner og organisasjoner. Hver institusjon har ofte sin egen *passendelogikk*, et eget "språk" som gjelder for deres fagområde. Ulike institusjoner kommer inn i prosjekter med ulike passendelogikker, og dette gjør det utfordrende å ha en sektorovergripende samfunnsutviklerrolle for fylkeskommunen. Dette kommer fram i Higdems beskrivelse i *Utfordringer for norsk planlegging*: "Regionale strategi- og planprosesser inneholder gjerne interessemotsetninger og kan bli kamparenaer" (Aarsæther, 2012, s. 117).

Singsaas (2016) skiller mellom arealplanlegging og naturforvaltning som institusjoner (Singsaas, 2016, s. 26-37). Arealplanleggingen representeres av en politics-community og baserer seg på sosialkonstruktivistisk forskning. Institusjonens problemløsning ligger i komplekse sosiale utfordringer og som følge av dette er det faglige fellesskapet flytende da det er vanskelig å komme til enighet om en felles faglig forståelse. På den andre siden har naturforvaltningen som institusjon et mer knyttet fagfelt. Naturforvaltningens problemløsning ligger i teknisk kunnskap om natur og grunner i et spesialisert fagområde der en felles fagforståelse oppnås gjennom variabelorientert forskning (Singsaas, 2016, s. 26-37). Institusjonene bringer med seg ulike passendelogikker inn i planprosesser. For miljøhensynet i planprosesser er dette utfordrende da naturbasert og samfunnsfaglig forskning har forskjellig tilnærming til forskning på klima- og miljøproblemer. Naturbasert forskning ser etter problemer og løsninger som oppstår og påvirker naturen. Samfunnsfaglig forskning prøver å forstå hvorfor klima- og miljøproblemer oppstår i samfunnet og søker etter å endre samfunnets holdninger. Disse to tilnærmingene til klima- og miljøproblemer fungerer som en barriere for samarbeid på tvers av sektorer og institusjoner (Singsaas, 2016, s. 26-37).

I oppgaven overføres Singsaas' passendelogikker til begrepet aktørperspektiver, der de tre temaene hyttenæring, naturhensyn og lokalsamfunn er identifisert. Disse tre aktørperspektivene kommer inn i fritidsboligutviklingen med ulike passendelogikker. Hyttenæringen er styres i hovedsak av markedsorientert koordinering og er drevet av økonomiske virkemidler. Naturhensynet har mye til felles med passendelogikken for naturforvaltningen som nevnt over, som drives av naturvitenskapelig forskning. Samtidig er det også basert på hvilke verdier samfunnet tillegger naturen. Lokalsamfunnet som aktørperspektiv rammer svært bredt og kan sies å ha mange passendelogikker som alle påvirker fritidsboligutviklingen på sin egen måte.

# DEL 2

## ANALYSE, DISKUSJON & AVSLUTNING

4. Introduksjon til caseområdene
5. Muligheter og utfordringer for det regionale forvaltningsnivået i helhetlig fritidsboligutvikling
6. Rollen til regional planlegging i forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling
7. Avslutning

## 4. Introduksjon til caseområdene

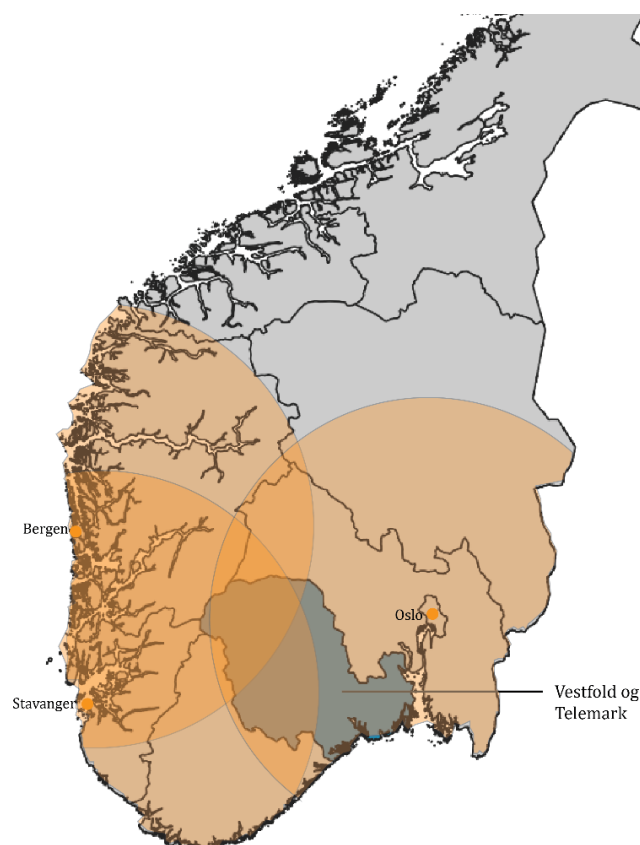
### Vestfold og Telemark fylkeskommune

Vestfold og Telemark ble ett fylke etter fylkessammenslåing fra 2020, men er i avvikling og etableres dermed som Vestfold fylke og Telemark fylke igjen fra og med 1. januar 2024 (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2023). I denne oppgaven blir Vestfold og Telemark likevel regnet som et fylke ettersom det de tre siste årene har fungert som én administrativ enhet, og samordnet sine regionale planer for å gjelde hele fylket. Vestfold og Telemark er det tredje største fylket når det kommer til tilvirkelse av nye fritidsboliger, med 809 nye fritidsboliger i 2022 (Statistisk sentralbyrå, 2022). Totalt har fylkeskommunen over 45 000 fritidsboliger. 28 % av fylkets fritidsboliger ligger i fjellandskapet over 700 meters høyde, 22 % er plassert i strandsonen, de andre fritidsboligene er plassert i det resterende kystlandskapet utenfor strandsonen og i innlandet (Vestfold og Telemark fylkeskommune, u.å.).

Kommunene som har flest fritidsboliger i Vestfold og Telemark fylkeskommune befinner seg både på fjellet og langs kysten. Det er Vinje som er den største hyttekommunen, og kommunen har vært gjenstand for et nylig hytteopprør. Vestfold og Telemark

fylkeskommune har leveområder for villrein som preger planleggingen av fritidsboligutviklingen (Blumentrath et al., 2022, s. 41). Videre er fylket preget av demografiske utfordringer, der befolkningen blir eldre og færre. Vestfold og Telemark fylkes beliggenhet er hinterland for storbyene Bergen, Stavanger og Oslo, som betyr at fylket ligger innenfor en 200-kilometers radius fra disse storbyene, og store deler av deltidsbeboere og gjester som benytter seg av fritidsboligene i fylket kommer herfra (se figur 2)

(Arnesen & Kvamme, 2018, s. 24-25).

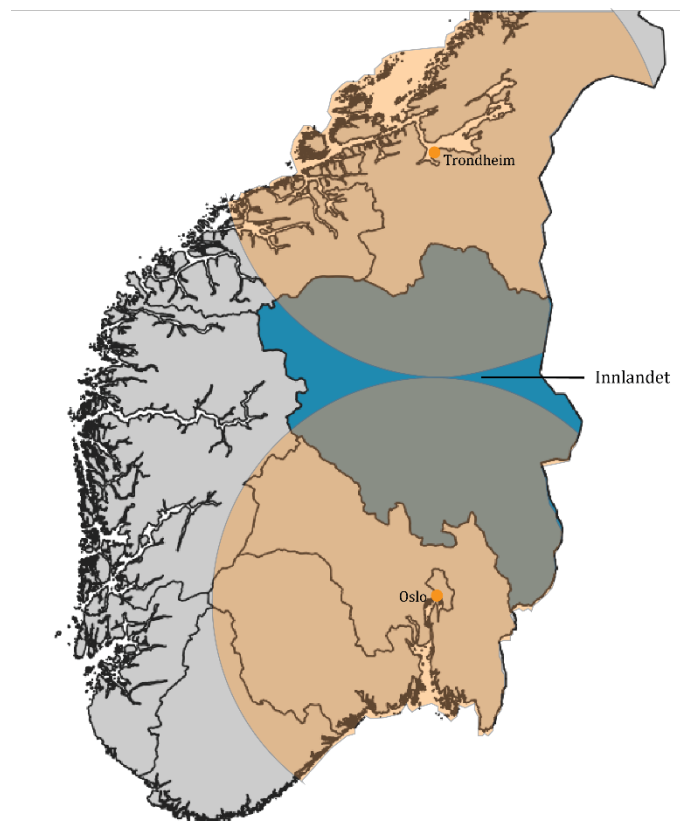


**Figur 2:** Vestfold og Telemark fylkeskommune, hinterland til storbyene Oslo, Bergen og Stavanger.

### Innlandet fylkeskommune

I likhet med Vestfold og Telemark fylkeskommune gikk også Innlandet fylkeskommune gjennom en fylkessammenslåing i 2020, slått sammen av Hedmark og Oppland fylker. Det nye fylket skal derimot forbli. Innlandet er det desidert største fritidsboligfylket i Norge. Det har både flest fritidsboliger, med omlag 90 000 enheter, det er det mest arealkrevende fylket i forbindelse med fritidsboliger og det har størst vekst av fritidsboliger med tilvirkelse av 1 696 nye fritidsboliger i 2022 (Statistisk sentralbyrå, 2022). Til sammenligning er det 372 400 innbyggere i fylket. Ringsaker og Trysil er de to største hyttekommunene i fylket. I en annen hyttekommune, Lom, har det nylig vært hytteopprør.

Innlandet er, i likhet med Vestfold og Telemark fylkeskommune, preget av leveområder for villrein (Blumentrath et al., 2022, s. 41). Innlandet fylke er i hinterlandet av storbyene Trondheim og Oslo, og får store deler av sine gjester og deltidsbeboere fra disse byene (se figur 3) (Arnesen & Kvamme, 2018, s. 41).



**Figur 3:** Innlandet fylkeskommune, hinterland av storbyene Oslo og Trondheim.



## 5. Muligheter og utfordringer for det regionale forvaltningsnivået i helhetlig fritidsboligutvikling

Analysekapittelet presenterer funnene samt refleksjoner i det empiriske materialet i to delkapitler. Først vil delkapittel 5.1 presentere den regionale planleggingens rolle i vertikal koordinering, gjennom å se på mulighetene og utfordringene som ligger til rette i statlige signaler og det planrettslige rammeverket for regional planlegging i fritidsboligutvikling. Delkapittel 5.2 ser på den horisontale koordineringsrollen til den regionale planleggingen, og presenterer funnene for hvordan fritidsboligutvikling forvaltes i praksis i hver fylkeskommune. Videre reflekteres det over ulike perspektiver, hensyn og interesser i fritidsboligutviklingen til fylkeskommunene i 5.3.

### 5.1 Vertikal koordinering av fritidsboligutvikling

Dette delkapitlet presenterer lovverket for regional planlegging i plan- og bygningsloven i forbindelse med fritidsboligutvikling. Samt nasjonale føringer og retningslinjer for regional planlegging av fritidsboligutvikling i Norge, i korte trekk fra 1960-tallet og fram til i dag. I tillegg presenteres funn som omhandler statlige signaler fra hver fylkeskommune.

Delkapittelet har som mål å undersøke hvilke muligheter og utfordringer som forutsetter vertikal koordinering for regional planlegging av fritidsboligutvikling.

#### Lovverk for regional planlegging

Den nye plan- og bygningsloven av 2008 har som intensjon å forenkle og forsterke den regionale rollen i planlegging (Plan- og bygningsloven, 2008). Selv om formålet med regional planlegging rammer samfunnet bredt, blir fritidsboligutviklingen også påvirket av andre viktige særlover som har betydning for arealforvaltningen (se figur 4). Dette forutsetter en kompleks forvaltningspraksis der mange roller og interesser spiller inn.



**Figur 4:** Plan- og bygningsloven og andre særlover (ikke uttømmende). Inspirert av Winge & Falleth, 2014, s. 12.

Disse særlovene forvaltes av spesialiserte organer som ivaretar avgrensede hensyn. Det betyr at kompetanse og myndighet på tvers av sektorer kan være motstridende, noe som gjør forvaltningen kompleks, og vedtak gjennom særlover kan treffes i strid med regionale planer (Holth & Winge, 2016, s. 8). Det er likevel først og fremst plan- og bygningslovens kapitler 7, 8 og 9 som tar for seg reglene for regional planlegging, og det er Fylkestinget som er den regionale planmyndigheten (Plan- og bygningsloven, 2008).

Et viktig tema som berører fritidsboligutbyggingen kraftig er statlige føringer og plan- og bygningslovens regler om utbygging i hundremetersbeltet langs sjø og vassdrag, også kalt strandsona. Utbygging i strandsona har vært godt beskyttet helt siden 1960-tallet da det ble initiert en egen strandlov som tiltak mot utbredt utbygging i hundremetersbeltet (Midl strandplanlov, 1965). Det finnes *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* som sikrer de nasjonale og regionale interessene i strandsona (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021). I tillegg er strandsona godt beskyttet av dagens plan- og bygningslov som jamfør § 1-8, første ledd og andre ledd, første punktum sier:

**§ 1-8. Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag**

I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann (Plan- og bygningsloven, 2008, § 1-8)

Fylkeskommunene har gjennom plan- og bygningsloven blitt utstyrt med en rekke planinstrumenter og virkemidler for å styrke sin rolle som samfunnsutvikler. Virkemidlene er regional planstrategi, regional plan, handlingsprogram, regional planbestemmelse, og innsigelsesmyndighet (Hanssen & Hofstad, 2015, s. 21-23). Selv om intensjonen i den nye plan- og bygningsloven av 2008 er å styrke rollen til regionene, kommer det likevel fram at den regionale rollen ikke står særlig sterkt i dagens planlegging. For eksempel nevner Higdem (2018) at regionenes rolle har blitt nedprioritert og svekket siden man først begynte med regionalplanlegging i Norge, etter andre verdenskrig (Higdem, 2018, s. 418). I artikkelen til Holth og Winge (2016) legges det fram at regional planlegging i sin helhet framstår vag og uklar (Holth & Winge, 2016, s. 2). Bestemmelsene er lite presise med hensyn til hvilke oppgaver regionale planmyndigheter skal ta for seg og det er få virkemidler som har rettslige virkninger (Holth & Winge, 2016, s. 6). Det eneste obligatoriske for regionale

planmyndigheter er å utforme en regional planstrategi som peker på de viktigste utfordringene i regionen og hvordan disse skal arbeides med. Videre utarbeides regionale planer med bakgrunn i det som er fastsatt i regional planstrategi. Loven setter generelt få rammer for innholdet i regional plan, de er kun retningsgivende og har ingen rettslig binding, men de kan brukes som innsigelsesgrunnlag. Både regional planstrategi og regional plan er lite forpliktende for kommunene da det ikke er noe hinder for kommunene å vedta planer som er i strid med føringer satt i regional plan. Regional planbestemmelse kan derimot gis rettslig binding, men de blir sjeldent anvendt og fungerer i utgangspunktet kun som midlertidig forbud i påvente av justeringen til de kommunale planene, eller såkalt “pusteromsbestemmelse” (Holth & Winge, 2016, s. 7). Innsigelse er det strengeste virkemiddelet for de regionale planmyndighetene og tyder på et statlig signal til den regionale planleggingen om å utøve sin rolle som samfunnsutvikler der det er behov. Intensjonen bak innsigelse er for den regionale planmyndigheten å bremse kommunale planer som ikke er i tråd med regionale planer og fylkeskommunens ønskede utvikling (Buanes & Nyseth, 2018, s. 333; Holth & Winge, 2016, s. 1-8).

Dersom nye PBL av 2008 skal styrke rollen til regional planlegging foreslår Holth og Winge blant annet å styrke innholdet og virkningen av regionale planer gjennom å bli mer forpliktende. Videre foreslår de å likestille tematiske regionale planer på lik linje med kommunale planer ved at bestemmelser kan bli rettslig bindende. Likevel nevner de at dette kan tolkes både som motstridende til det kommunale selvstyret og skape konflikt. Selv om den regionale planleggingen har makt gjennom regionale planbestemmelser og innsigelsesmyndighet viser det seg at disse styringsmidlene blir lite brukt i praksis (Holth & Winge, 2016, s. 1-8).

### Nasjonale dokumenter som berører fritidsboligutvikling

Før 1960-tallet har det ikke vært regulering av fritidsboligutbygging i Norge. De første signalene i forbindelse med fritidsboligutbygging kom som innspill til regulering, og var en konsekvens av boken *Fjellbygd og feriefjell* utarbeidet av det såkalte Fjellplanteamet, ledet av Axel Sømme. Boken signaliserte en for spredt og planløs utbygging i fjellområdene som videre gikk på bekostning av nærhet til naturen: “På lengre sikt består nok den største fare i at vi får for mange hytter tilfeldig spredt over alle fjell.”(Holsen, 2022, s. 35; Sømme, 1965, s. 10). I 1976-77 kom Regjeringen med stortingsmelding 75 *Langtidsprogrammet 1978-1981* som formet den framtidige samfunnsutviklingen med nye mål og retningslinjer. I

stortingsmeldingen var blant annet et mål: “Regjeringen ser det som et mål at det skal bli lettere å få bygd *hytter*. Innenfor rammen av en forsvarlig areal- og ressursdisponering bør langt flere få adgang til å ha egen fritidsbolig” (St. Meld. 75 (1976-1977), s. 26).

Som en reaksjon på Regjeringens mål, og et behov for en samlet vurdering av fritidsboligutvikling kom NOU 1981:21 *Hytter og fritidshus* utredet av Hytteutvalget. Den viste til at det var stor variasjon i omfanget av fritidsboligutvikling i fylkene og de enkelte kommunene, og at fritidsboligutviklingen måtte ta hensyn til andre interesser som næring og allmenne friluft- og naturverninteresser. Det var viktig at fritidsboligutviklingen samordnet seg med reiselivet ellers. Samtidig ble det påpekt at kommunene var skeptiske til fritidsboligutviklingen på grunn av økonomisk belastning. Utvalget mente det var viktig at kommunene så potensialet for sysselsetting, inntekt og andre positive ringvirkninger ved fritidsboligutbyggingen. Utvalget kom også med en anbefaling om at fritidsboligutbyggingen hadde behov for en konkretisert politikk med retningslinjer for fylkes- og kommuneplanarbeidet (NOU 1981:21, s. 5).

Senere signaliserte Finansdepartementet gjennom stortingsproposisjon nr. 65 (2002-2003), også kalt for *Fjellteksten*, et ønske om retningslinjer for økt turistmessig bruk av utmark og fjellområdene i Norge. Dette åpnet opp for større grad av kommersiell reiselivsvirksomhet: “Initiativ som bidrar til utvikling av kvalitetsturisme, med respekt for det naturlige, økonomiske, sosiale og kulturelle miljøet i fjellregioner, bør dyrkes frem og støttes” (St.prp. nr. 65 (2002-2003), s. 140). I St. Meld 21 (2004-2005) kom Regjeringen med arealpolitisk mål: “8. Fritidsbebyggelse skal lokaliseres og utformes med vekt på landskap, miljøverdier, ressursbruk og estetikk.” (St. Meld. 21 (2004-2005), s. 132). Videre ble det påpekt at økt standard og bruk av fritidsbebyggelse førte til økt livskvalitet. Samtidig ble det lagt vekt på at fritidsbebyggelsen førte til en rekke areal- og miljøpolitiske utfordringer, og at kunnskapen om konsekvensene av utbyggingen var mangelfull (St. Meld. 21 (2004-2005), s. 138-139). Hensynet til villrein har fått fokus gjennom stortingsmelding 21 og senere hos daværende Miljøverndepartementet som i bestilling til fylkeskommunene i Sør-Norge ba om helhetlig utarbeidede fylkesdelplaner som forvalter fjellområdene som er spesielt viktige for villreinen framtid (Miljøverndepartementet, 2007). Villreinen ble i den nye plan- og bygningsloven av 2008 innlemmet i LNF-områder slik at det nå heter LNFR (Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift) (Singsaas, 2016, s. 18). Det er altså et tydelig statlig signal om ønsket utvikling for villreinhensyn i regionene. Som en videreføring av stortingsmelding 21 ga Miljøverndepartementet i 2005 ut veilederen *Planlegging for fritidsbebyggelse der*

hensikten var å styre fritidsbebyggelsen i en mer miljøtilpasset retning på bakgrunn av Regjeringens arealpolitiske mål. Veilederen signaliserte først og fremst at det var kommunene som hadde hovedansvaret for å oppnå det nasjonale målet. Rådene handlet i hovedtrekk om at kommunene burde tenke langsiktig, trekke klare utbyggingsgrenser og unngå spredt utbygging (Miljøverndepartementet, 2005, s.6).

De siste årene, spesielt som en ringvirkning av koronapandemien, har fritidsboligfenomenet tilspisset seg og det har kommet to nye statlige dokumenter som omhandler temaet. Høsten 2022 kom *Rettleiar om planlegging av fritidsbustader* utarbeidet av kommunal- og distriktsdepartementet. Veilederens fokus er å se fritidsboligutviklingen i en mer helhetlig sammenheng der blant annet hensyn til lokal verdiskaping og miljø blir ivaretatt. Den er rettet mot alle som inkluderes i planleggingen av fritidsboligutbygging; statlige, regionale og kommunale styresmakter, private utbyggere, planleggere, organisasjoner eller andre involverte. Det legges vekt på at hensynene som skal ivaretas i hovedsak er den kommunale planleggingens ansvar. Videre pekes det på at veilederen ikke kan brukes som selvstendig innsigelsesgrunnlag. Innsigelser må være forankret i konkrete nasjonale eller regionale vedtak gjennom lover, statlige planføringer og planretningslinjer, regionale planer eller rundskriv. Det legges vekt på at regionale og interkommunale planer er viktige for å se flere kommuner og regioner i sammenheng. Det pekes på at planene for eksempel kan avklare langsiktige retningslinjer, regulering av ferdsel og utbyggingsgrenser for plassering av fritidsbebyggelse (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022, s. 48). I mars 2023 kom utredningen fra nærings- og fiskeridepartementet *NOU 2023: 10 Leve og oppleve, reisemål for en bærekraftig fremtid*. Utvalget som ble nedsatt av Solberg-regjeringen i august 2021 skulle utrede handlingsrommet for besøksforvaltning og reisemålsutvikling i norske kommuner. Når det kommer til fritidsboligutvikling peker dokumentet på viktigheten av næringsutviklingen og den økonomiske gevinsten dette gir kommunene. Det handler om hvordan kommunene burde utnytte de økonomiske fordelene som kommer med fritidsboligutviklingen. (NOU 2023:10).

### Statlige signaler i Vestfold og Telemark fylkeskommune

Mange av informantene ønsker seg tydeligere signaler fra statlig hold angående fritidsboligutvikling:

«Jeg synes det kunne vært litt tydeligere signalisert hva de [Staten] ønsker, for det er klart det er veldig mye fornuftig som blir sagt, men så er ikke skruen strammet veldig til,

og da står man i utgangspunktet veldig fritt til å definere noe» (Rådgiver 3, avdeling samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima, Vestfold og Telemark fk.).

Det nevnes i tillegg at uforutsigbarhet fra statlig hold er forvirrende og belastende for den kommunale planleggingen. Samtidig er det tydelig at sterke statlige signalene, først og fremst villreinhensynet, har forplantet seg videre nedover i forvaltningen i Vestfold og Telemark fylkeskommune. *Regional plan for Hardangervidda* (2019) er utarbeidet med hensyn til villrein (Vestfold og Telemark fylkeskommune et al., 2019). Det samme gjelder den regionale planen *Heiplanen* (2013) som er utformet utelukkende for villreinhensyn. Øvrige arealhensyn er ikke avklart, men Heiplanen viser likevel føringer for fritidsboligutvikling gjennom opprettingen av norske villreinsområder (NVO) (Aust-Agder fylkeskommune et al., 2013, s. 5). Opprettingen av NVO har ikke ført til store endringer i forvaltning som berøres av dette, blant annet ferdsel, lokal næringsutvikling og reiseliv, men den gir retninger for framtidig utvikling av bygdesamfunnene. Det nevnes i planen at NVO oppleves som positiv for lokalsamfunnet ved at den legger rammer og føringer som gjør etablering av næring og avklaring av ferdsel forutsigbart (Aust-Agder fylkeskommune et al., 2013, s. 27 og 57). Selv om flere av informantene fra Vestfold og Telemark fylkeskommune nevner at den nye hytteveilederen fra kommunal- og distriktsdepartementet er god, presiseres det at den ikke kan benyttes til hjemmel for innsigelsesgrunnlag, noe som betyr at fylkeskommunen selv må vurdere hva som skal anses som viktig i egen region. Generelt blir altså statlige signaler som gjelder villreinhensyn ansett som positive for planlegging og styring av fritidsboligutviklingen i regionen, både for kommunene og for fylkeskommunen selv.

### Statlige signaler i Innlandet fylkeskommune

I likhet med Vestfold og Telemark fylkeskommune ønsker også de fleste informantene fra Innlandet fylkeskommune bedre statlige føringer for fritidsboligutviklingen. Det blir spesifisert at bedre retningslinjer vil gjøre det enklere å beslutte avgjørelser for fylkespolitikere:

«Jeg kunne tenkt meg tydeligere statlige føringer, fordi det er krevende for fylkespolitikere å stå i myndighetsrollen de nå har, de vil nok mye heller ha en veileder- og samtalepartnerrolle. Så for å sikre en forutsigbar praksis, tror jeg faktisk vi måtte fått statlige føringer.» (Avdelingssjef Samfunnsutvikling, Innlandet fk.)

Informantene nevner den nye hytteveilederen fra kommunal- og distriktsdepartementet som god med tanke på at den ser fritidsboligutvikling i et nytt samfunnsutviklerperspektiv, og der temaet blir en del av stedsutviklingen. Likevel blir det presisert at den kun er veiledende, og

selv om den er et godt grunnlag for eventuelle regionale planer som fylkeskommunen har mulighet til å fremme, er det ingen instruksjoner eller spesifikke tiltak knyttet til den.

### **Vertikal koordinering av fritidsboligutvikling oppsummert**

Fra funnene kan man se at det har vært blandede statlige signaler om fritidsboligutviklingen helt siden det begynte som et diskusjonstema på 1960-tallet. Gjennom de siste årene og fram til i dag ser man et tydelig skille mellom ulike departementer og regjeringer der statlige føringer er tvetydig mellom kommersialisering av reiseliv og ivaretaking av natur- og lokalverdier. Politiske ønsker har naturligvis endret seg gjennom ulike regjeringsskifter. Likevel ser vi på de to nyligste dokumentene angående fritidsboligutvikling at det er ulike perspektiver i de to departementene. Der veilederen fra kommunal- og distriktsdepartementet signaliserer et ønske om å skifte retning til en mer helhetlig fritidsboligutvikling, signaliserer besøksrapporten som kom i mars 2023 fra nærings- og fiskeridepartementet viktigheten av næringsutvikling og kommersialisering av reiselivet for kommunene, og nevner lite om andre hensyn som naturlig følger fritidsboligutviklingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022; NOU 2023:10). På nasjonalt nivå er det altså en fragmentert forvaltning av fritidsboligutvikling. Det er tydelig at de fleste informantene fra begge fylkeskommunene ønsker seg tydeligere signaler som omfatter den helhetlige utviklingen innen fritidsboligpolitikken. I mangel på klare føringer fra nasjonalt nivå blir utfordringen for den regionale planleggingen å koordinere de fragmenterte statlige signalene nedover i forvaltningssystemet.

## **5.2 Horisontal koordinering av fritidsboligutvikling**

Delkapittel 5.2 vil se videre på funnene fra lovverket og statlige signaler og reflektere rundt hvordan Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune planlegger og styrer den regionale fritidsboligutviklingen gjennom horisontal koordinering. Samt hvordan lovverket og statlige signaler fungerer i praksis. I tillegg vil delkapittelet sette søkelys på hvordan Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune vektlegger ulike perspektiver og hvordan disse koordineres på tvers.

## 5.2.2 Vestfold og Telemark fylkeskommune

### Fragmentert forvaltning

Det finnes en rekke regionale dokumenter utarbeidet av Vestfold og Telemark fylkeskommune, som tar for seg temaer som berører fritidsboligutvikling, likevel blir ikke temaet omtalt i særlig stor grad der det anses som naturlig. I *Regional plan for samordna areal- og transport for Telemark 2015-25* står det for eksempel svært lite om fritidsboligutvikling, ikke annet enn en setning som sier at bygging av fritidsboliger fortrinnsvis skal skje i eksisterende fritidsboligområder (Telemark fylkeskommune, 2014, s. 35). I *Regional plan for bærekraftig arealpolitikk* utarbeidet av tidligere Vestfold fylkeskommune, og i *Regional strategi for forskning, innovasjon og næring 2022-2030* utarbeidet av Vestfold og Telemark fylkeskommune blir ikke fritidsbolig nevnt (Vestfold fylkeskommune, 2019; Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022). I *Regional strategi for reiseliv og opplevelser 2022 - 2030* nevnes noen utfordringer og ønsket utvikling av fritidsboligutvikling. Det er for eksempel et mål at verdiskapingen fra reiselivs- og opplevelsesaktører skal økes med 30 %. Samtidig er det et mål at klimaavtrykket skal reduseres med 60 % (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2022, s. 42). Reiseliv og opplevelse omfatter et bredt spekter av temaer i samfunnet, men først og fremst ligger hovedfokuset på næringsutvikling, og fritidsboligutviklingen er bare en liten del av dette. Strategiene i planen har altså ingen rammer eller føringer for helhetlig fritidsboligutvikling, og heller ikke for arealutvikling generelt i regionen. Hensynet til villrein nevnes, men generelt kan det tyde på at dokumentet først og fremst retter seg mot næringslivsutvikling, og ikke i like stor grad mot natur- og arealhensyn. Generelt kan det konkluderes med at de regionale planene til Vestfold og Telemark fylkeskommune ikke har en samlet retning for næringsutvikling og arealstrategi.

Fritidsboligutviklingen hører altså ikke til under et spesielt tema, og det kommer fram i flere sammenhenger slik som næringsutvikling, reiseliv, arealpolitikk og miljø og klima. Dermed blir det også isolerte aktørperspektiver på hvordan utviklingen av fritidsboliger skal foregå. Fordi ingen regionale planer ser den helhetlige fritidsboligutviklingen faller temaet utenfor et helhetsperspektiv. Videre er det blant informantene i Vestfold og Telemark fylkeskommune generelt ønske om et mer helhetlig fokus på fritidsboligutvikling samlet på et tematisk område:

«Det er en liten jungel og vi ønsker å ta tak når det gjelder fritidsbebyggelse. For det ligger noe på fritidsbygg i de regionale fjellplanene, det ligger noe i klima og energiplanene og det



ligger noe i vannforvaltningsplanene, så vi er nødt til å prøve å jobbe mer systematisk med å få ryddet i det.» (Rådgiver 3, avdeling samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima, Vestfold og Telemark fk.)

Det er likevel bemerkelsesverdig at Vestfold og Telemark fylkeskommunes regionale planer som omhandler disse temaene har begrenset med råd eller tiltak på temaet fritidsboligutvikling. Det er tydelig at den fragmenterte forvaltningen av fritidsboligutvikling på nasjonalt nivå har forplantet seg nedover i forvaltningen. Den fragmenterte forvaltningen av fritidsboligutvikling i de regionale planene er en utfordring for fylkeskommunen, og dette blir og anerkjent av informantene.

«Hyttebygging er integrert i de regionale planene våre, de ligger som temaer her og der.» (Rådgiver 2, avdeling samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima, Vestfold og Telemark fk.)

Det finnes heller ikke et eget nettverk for fritidsboligutvikling i Vestfold og Telemark fylkeskommune, men temaet blir jevnlig tatt opp på regionalt planforum.

### **Den regionale rollen i fritidsboligutvikling**

På spørsmålet om hva som er rollen til fylkeskommunen i planlegging og styring av fritidsboligutvikling, er svaret til nesten alle informantene fra Vestfold og Telemark fylkeskommune enstemmig; det er kommunene som planlegger for fritidsboligutviklingen, ikke fylkeskommunen. Informantene nevner at fylkeskommunens rolle først og fremst er å hjelpe kommunene med råd, innspill og veiledning.

En av informantene nevner at den regionale myndigheten, gjennom statsforvalteren, fremmet innsigelse i forbindelse med planer om fritidsboligutbygging i Holtardalen i Vinje kommune, som i senere tid utspilte seg til et hytteopprør. Ut over dette har ikke fylkeskommunen brukt innsigelsesverktøyet i stor grad. Med tanke på at regionale planer er det viktigste verktøyet for å fremme innsigelse, er det utfordrende å få til en helhetlig fritidsboligutvikling dersom ikke planene nevner noe spesifikt om ønsket retning innen fritidsboligutvikling. Videre setter det spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for innsigelse:

«Hvis ikke vi har en regional plan om begrensning av hytteutbygging eller naturforvaltning, så har vi ikke hjemmel for innsigelse, så for oss er det enten 100-metersbeltet i strandsonen eller villreinområder i fjellet som gjerne har vært innsigelsesbegrunnelser.» (Fylkespolitiker, Sv, leder hovedutvalg klima, areal og plan, Vestfold og Telemark fk)

Her er det tydelig at de sterke statlige signalene på områdene villreins hensyn og utbygging i strandsona er viktige for å styre fritidsboligutviklingen i ønsket retning. Utenom disse temaene er likevel innsigelsesgrunnlaget svært begrenset. Fylkeskommunen ønsker å være forutsigbare og bruken av innsigelse gjøres med omhu, men det anses altså som et nødvendig verktøy for å stoppe fritidsboligutvikling som ikke er i tråd med regionale planer.

Det er ikke noe poeng å kaste rundt seg med innsigelser, men det er viktig at vi finner ut av hva som er riktig og hva som vi skal anse som regionale interesser.” (Rådgiver 3, avdeling samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima, Vestfold og Telemark fk.)

Det er tydelig at prosessen med å finne ut av hva som er regionale interesser innen fritidsboligutvikling er på agendaen da kunnskapsgrunnlaget *Fritidsbebyggelsen i Vestfold og Telemark* ble utarbeidet i 2020. Den omhandler den eksisterende fritidsbebyggelsen i Vestfold og Telemark (Vestfold og Telemark fylkeskommune, 2020). Samtidig jobber fylkeskommunen kontinuerlig med å sammenstille og heve kunnskap om fritidsboligutvikling. Ifølge flere av informantene fra fylkeskommunen har det vært et ønske om mer kunnskap rundt fritidsbebyggelse fra politikerne, for å få et bredere beslutningsgrunnlag i politiske avgjørelser. Informantene mener en av de viktigste rollene som samfunnsutvikler er å finne en strategisk retning på fritidsboligutviklingen.

### **Roller, interesser og krefter i fritidsboligutvikling**

Det er tydelig at informantene synes temaet fritidsboligutvikling er utfordrende å forvalte da det er mange ulike aktører og krefter som spiller inn og må hensyntas. Flere informanter peker på at utfordringen i å styre fritidsboligutviklingen er at man utfordrer det kommunale selvstyret, og fylkeskommunen ønsker ikke å fungere som en overkommune og styre over det lokale demokratiet. Situasjonen i fylkets kommuner er svært forskjellig, der noen kommuner ønsker all hjelp de kan få fra fylkeskommunen, vil andre kommuner helst klare seg selv. Det er spesielt distriktskommunene der faglige ressurser er svake og demografiske utfordringer store at fylkeskommunens bidrag er størst:

«Det er et faktum at mange kommuner, særlig i øvre Telemark, er veldig små, og det betyr at de ikke har penger til å ha store planavdelinger eller kompetanse i egen organisasjon. Derfor synes jeg det er veldig verdifullt at fylkeskommunen kan bidra med den kompetansen vi har i vår organisasjon, fordi det er en mye større organisasjon. Jeg opplever at noen kommuner synes det er positivt, og noen ganger oppfattes det fra kommuner som at vi er storebror som skal bry oss med ting vi ikke har noe med.» (Fylkespolitiker, Ap, leder hovedutvalg for samferdsel og hovedutvalg for reiseliv og næring, Vestfold og Telemark fk.)

Kreftene fra private utbyggere er sterke, og i kommuner der utfordringer innen demografisk utvikling er mange, blir de prissatte utbyggerinteressene prioritert. På den andre siden har Vestfold og Telemark hatt hytteopprør i Vinje kommune, noe som viser at også lokalsamfunnene kan mobilisere krefter dersom konfliktene blir for store. Fylkeskommunen var allerede i forkant av hytteopprøret ute med innsigelse på utbyggingsplanene. I dette tilfellet oppleves det som at fylkeskommunen og lokalsamfunnet har samme ønsker for fritidsboligutviklingen i kommunen, og en informant fra fylkeskommunen nevner at hytteopprøret gir fylkeskommunen drahjelp i å unngå nedbygging av natur. På den andre siden kan lokalsamfunnets krefter anses som svært utfordrende for fylkeskommunen dersom lokalsamfunnets ønsker for fritidsboligutvikling ikke samsvarer med de regionale ønskene.

På spørsmål om fylkeskommunen er mest opptatt av å utvikle næringslivet og reiselivet eller å bevare naturinteresser, er det generelle inntrykket at Vestfold og Telemark fylkeskommunes planlegging prioriterer bevaring av naturinteresser. De regionale dokumentene gir også et overordnet inntrykk av å gå mer i retning naturinteresser enn næringsutvikling. For eksempel er det utarbeidet en del planer kun med fokus på villreinhensyn, og i dokumentene som omhandler fritidsboligutvikling innenfor reiselivsnæring nevnes også utfordringer det bringer med seg av klima- og miljøhensyn. I tillegg nevner flere informanter at fylkestinget i Vestfold og Telemark har vedtatt at fylket skal bli arealnøytralt innen 2030. Dette tyder på at det også er politisk vilje til å gå mot en mer naturbevarende fritidsboligutvikling. Som nevnt tidligere er Vestfold og Telemark fylkeskommune litt mer aktiv i bruken av innsigelsesverktøyet og det kan se ut som at fylkeskommunen har gått inn for å være en aktiv stemme for naturen mot andre interessekrefter:

«Når kommunene har helhetsansvaret både med bærekraftig utvikling og arealbruk; de har ansvar for å få arbeidsplasser, for å få skatteinntekter og de har en aldrende befolkning, så skjønner jeg at man kommer i en situasjon hvor det er vanskelig å si nei [til private utbyggere]. Og de interessene som viker er de som ikke er prissatt, som ikke har noen lobby, og det er da for eksempel LNF-områder.» (Fylkespolitiker, Ap, leder hovedutvalg for samferdsel og hovedutvalg for reiseliv og næring, Vestfold og Telemark fk.)

Det er likevel vanskelig for fylkeskommunen å få med kommunene på å sette naturhensynet foran, og en rekke utfordringer står i veien for en helhetlig fritidsboligutvikling for fylket. En informant nevner at enkelte kommuner ikke ser egen arealbruk i en større sammenheng, og at de bruker sin egen lave arealutnyttelse til sammenligning og legitimering av videre utnyttelse av arealer. Samtidig anerkjenner flere informanter at mange kommuner opplever et stort press

fra private utbyggere, og at de kommer i klem mellom kommersialisert næringsutvikling og et ønske om å følge regionale anbefalinger. I mange tilfeller er det lett for kommunene å falle under for presset fra det private næringslivet. For fylkeskommunen er det likevel ikke mye å gjøre i disse situasjonene ettersom kommunene selv må styre sin egen arealutvikling:

«Sånn som Plan- og bygningslovsystemet er rigget, så er det i stor grad åpnet for private innspill, og det er opp til kommunene hvor harde de er i klypa i forhold til at disse regulantene i utgangspunktet skal følge opp det som ligger i overordnede planer.» (Rådgiver 3, avdeling samfunnsutvikling, internasjonalisering og klima, Vestfold og Telemark fk)

Dette er nok også grunnen til at fylkeskommunens største rolle er å veilede og gi råd i slike utfordrende situasjoner.

## 5.2.3 Innlandet fylkeskommune

### Fragmentert forvaltning

Innlandet fylkeskommunes dokumenter som berører fritidsboligutviklingen, slik som regionale planer og veiledere, har hovedvekt på næringsutvikling for å styrke lokalsamfunnene, for eksempel sier dokumentet *Innlandsstrategien 2020* dette om fritidsboligutviklingen:

Innlandet er landets største reiselivs- og hyttefylke. Innlandet ønsker å oppnå større verdiskapning og attraktive lokalsamfunn innenfor denne næringen (Innlandet fylkeskommune, 2020, s. 8).

I dokumentene *Regional plan for verdiskapning*, *Regional plan for opplevelsesnæringene i Hedmark (2012-2019)* og *Styringsdokument reiseliv Innlandet fylkeskommune 2021-2022* er det tydelig at fokuset på lokalsamfunnsutvikling gjennom næringsvekst er hovedfokus når det kommer til fritidsboligutvikling. Samtidig virker det som om fritidsboligutvikling har kommet i større fokus og blitt løftet opp til et helhetlig perspektiv den siste tiden. For eksempel slik en informant nevner angående dokumentet *Regional plan for klima, energi og miljø* som er ute på høring:

«Den regionale planen vår som er på høring nå; *Regional plan for klima, energi og miljø*, vil gi oss litt bedre rammer for å jobbe med hytter. Og den sier hvert fall noe om at kommunene bør sette en utbyggingsgrense over fjellområder.» (Seksjonssjef Klima, miljø og naturmangfold, Innlandet fk)

Videre etablerte fylkeskommunen i 2020 prosjektet *Klimavennlig stedsutvikling i hyttekommuner* som retter seg mot fritidsboligutviklingen i regionen. Prosjektet har fokus på transport og tettstedsutvikling og lokalisering (Innlandet fylkeskommune, 2022). Ifølge prosjektleder vil prosjektet kunne ut i en rapport med råd til kommunene. Dette bygger først og fremst under den veiledende rollen til fylkeskommunen og det ser ikke ut til at rapporten vil være grunnlag for beslutningsmakt og innsigelse som en eventuell regional plan ville hatt. Prosjektet skal hjelpe kommunene i spørsmål rundt fritidsboligutviklingen for eksempel rundt drøftingen om de i det hele tatt skal ha flere fritidsboliger i kommunen, og hvis dette er tilfellet burde kommunen drøfte lokaliseringen av fritidsboliger og legge vekt på tettstedsutviklingen. Dette prosjektet tyder på at Innlandet fylkeskommune ser behovet for å endre fokuset fra næringsutvikling til mer strategisk arealutvikling som gagnar lokalsamfunnene og naturinteresser i fritidsboligutviklingen.

Det som generelt kommer fram av dokumentene til Innlandet fylkeskommune er at fritidsboligutvikling i større grad, i motsetning til Vestfold og Telemark fylkeskommune, er underlagt ett samlet tema; reiseliv. Reiseliv er et bredt tema, i likhet med fritidsboligutvikling, og underlagt ligger også næringsliv. Det kan altså sies det samme om Innlandet fylkeskommune som hos Vestfold og Telemark fylkeskommune; forvaltningen av fritidsboligutvikling er fragmentert, og det blir heller ikke nevnt noen spesifikt ønsket retning for fritidsboligutviklingen.

### **Den regionale rollen i fritidsboligutvikling**

For informantene fra Innlandet fylkeskommune oppfattes den regionale planleggingsrollens oppgave først og fremst å være veiledende ovenfor kommunene, og å sikre et godt kunnskapsgrunnlag for fritidsboligutviklingen. Videre er det en tydelig forskjell i Innlandet fra Vestfold og Telemark i bruken av innsigelsesverktøyet. Der Vestfold og Telemark fylkeskommune som nevnt har brukt innsigelsesverktøyet for å regulere utvikling i tråd med regionale føringer, nevner en informant fra administrasjonen i Innlandet at fylkeskommunen enda har til gode å bruke innsigelse i forbindelse med fritidsboliger. En informant fra Innlandet fylkeskommune sier det er et skille mellom administrative og politiske ønsker om å bruke innsigelse:

«Vi har selvfølgelig innsigelsesinstituttet som vi kan bruke. Det kommer litt an på hva det er, men vi ikke så mange innsigelser egentlig. Og vi [i administrasjonen] fremmer det for politikerne som treffer vedtak, men de er forsiktige med å bruke det fordi

kommunene skal få styre selv, og vi skal ikke blande oss i hvordan kommunene ønsker utviklingen sin.» (Seksjonssjef Kommunal veiledning og plan, Innlandet fk.)

### **Roller, interesser og krefter i fritidsboligutvikling**

Det er tydelig at interessemotsetninger i fritidsboligutviklingen er utfordrende. Enkelte informanter er mer opptatt av bevaring av naturverdier, mens andre er mer opptatt av næringsutvikling. Noen mener kommunen fint håndterer oppgaven som planlegger av fritidsboligutvikling, - andre ikke:

«Jeg er jo veldig opptatt av legitimiteten til lokalpolitikere, for hvis ikke de har noe som helst de skulle sagt, så kan vi like godt lukke ned lokaldemokratiet, da er det ikke noe vits i å være lokalpolitiker» (Fylkespolitiker, H Innlandet fk.)

«Noen politikere mener at vi skal la kommunen ta alle beslutninger knyttet til hytteutvikling, og at dette klarer kommunene helt fint sjøl. Mens andre mener at det er jo helt feil, og at det står store, sterke utbyggere og presser kommunene, så de trenger faktisk støtte og hjelp fra fylkeskommunen. Så vi står i en dilemmasituasjon i forhold til akkurat det.» (Avdelingssjef Samfunnsutvikling, Innlandet fk.)

Interessemotsetningene er i alle nivåer, sektorer og områder i samfunnet; mellom administrasjon og politikere, mellom lokalpolitikere og fylkespolitikere og mellom utbyggere og kommunen. I motsetning til Vestfold og Telemark fylkeskommune er det i Innlandet per nå ikke noe politisk enighet om en visjon om arealnøytralitet innen nærmeste framtid. Sist, men ikke minst, kommer nå også lokalsamfunnene inn i interessekampen som en ny dimensjon i den lokale planleggingen. Denne aksjonismen har vist seg å ha voldsomme krefter ved at den klarer å endre lokalpolitikernes beslutningsmakt i fritidsboligutbygging. For eksempel var det nylig et hytteopprør i Lom, der lokalsamfunnet ønsket å stoppe fritidsboligutvikling i beiteområder. På grunn av denne aksjonismen sa kommunestyret i Lom nei til fritidsboligbygging i områder med beiterettigheter, noe som tyder på at lokalsamfunnet også er en aktør med store krefter inn i fritidsboligutviklingen.

På spørsmål om fylkeskommunen er mest opptatt av å utvikle næringslivet og reiselivet eller å bevare naturinteresser, er det generelle inntrykket at næringsutvikling kommer først i Innlandet fylkeskommunes planlegging. De regionale dokumentene til Innlandet fylkeskommune har også mye fokus på næringsutvikling, og nevner sjeldent utfordringer i forbindelse med natur, klima eller miljø. Det er spesielt fokus på hvordan fritidsboligutviklingens næring er til fordel for lokalsamfunnsutviklingen. For eksempel nevner Styringsdokument reiseliv Innlandet fylkeskommune 2021-2022 dette:

Næringen er arbeidskraftintensiv, den gir skatteinntekter til kommunene og er et viktig virkemiddel for å sikre lokalt servicetilbud, gode lokalsamfunn og økt bolyst Innlandet fylkeskommune, 2022, s. 3).

Oppfatningen her, og også i andre dokumenter til Innlandet fylkeskommune, er altså at næringsutvikling er grunnlaget for lokalsamfunnsutvikling og bolyst. Det er ingen tvil om at fritidsboligutviklingen er den største bidragsyteren til vekst, og er ekstremt viktig for regionen slik det kommer fram av refleksjonene til en informant fra Innlandet:

«Man kan jo snu problemstillingen på hodet og tenke hva hadde kommunene i Innlandet vært uten hytteinnbyggerne og uten hytteutvikling? Og det får vi jo selvsagt ikke svar på, men en skal være veldig forsiktig med å være bastant på at dette her er negativt for kommunene, for det tror jeg ikke det er. Jeg tror det har generert både aktivitet og verdiskaping og arbeidsplasser (Avdelingssjef Samfunnsutvikling, Innlandet fk.)

Samtidig er det flere informanter som nevner usikkerheten rundt hvor vidt fritidsboligutviklingen gir tilbake til lokalsamfunnene, og hvordan man eventuelt skal utnytte de ressursene som kommer med fritidsboligutviklingen:

«Jeg tror de [kommunene] sliter litt med å finne andre måter å generere verdiskaping og arbeidsplasser som gjør at faktisk folk kan bo der. Og samtidig så er jeg veldig usikker på hvor mange arbeidsplasser disse hytteinnbyggerne kaster av seg for kommunene også.» (Avdelingssjef Samfunnsutvikling, Innlandet fk.)

«Jeg tenker jo at vi i mye større grad kunne gjort oss nytte av deltidsinnbyggere som vekststressurs enn det vi har gjort til nå. Jeg kunne godt tenke meg at man hadde hatt et litt mer konsistent arbeid med å få flere av de som er deltidsbeboere til å bli fastboende» (Fylkespolitiker, H Innlandet fk.)

Informantene i både Innlandet og Vestfold og Telemark fylkeskommune ser et økende dilemma i lokalsamfunnene der naturinteresser får økt oppmerksomhet og blir i større grad ansett som en verdi enn tidligere:

«Dilemmaet rundt næringsliv, det er at når man bygger ut hytter, så bygger man samtidig ned den kvaliteten som gjør at folk ønsker å ha hytte.» (Fylkespolitiker, Ap, leder hovedutvalg for samferdsel og hovedutvalg for reiseliv og næring, Vestfold og Telemark fk.)

### 5.3 Fellestrekk og ulikheter

Både Innlandet fylkeskommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune blir berørt av villrein og bestemmelsene som medfølger dette. Det er generelt mye snakk om villrein i intervjuene og det nevnes ofte i regionale dokumenter til begge fylkeskommunene. Dette tyder på at de statlige signalene om forvaltning av villrein står sterkt, noe som gjør det enklere for fylkeskommunen å sette krav ut ifra beslutningsgrunnlag. Det kommer fram fra informantene i Vestfold og Telemark at den nye hytteveilederen (2022) ikke kan brukes som innsigelsesgrunnlag. I Innlandet fylkeskommune nevnes det at den kun er veiledende. Dette gjør at fylkeskommunene må etablere sine egne strategier for hvordan de ønsker sin fritidsboligutvikling, noe som er utfordrende med tanke på få statlige føringer på området. Det er tydelig at informantene fra begge fylkeskommunene er opptatt av at det er kommunen som har ansvaret for planleggingen fritidsboligutvikling i hver enkelt kommune. Fylkeskommunens rolle i fritidsboligutviklingen er i hovedsak å veilede kommunene. Fritidsboligutviklingen blir dermed lagt i hendene på kommunene i fylket, noe mange informanter mener er uheldig da kommunene sitter på lite fagkompetanse eller ressurser til å håndtere utviklingen alene, og det er vanskeligere å se egen utvikling i en større regional sammenheng. Det er mange roller som spiller inn i hvordan fritidsboligutviklingen styres. Informanter fra både Vestfold og Telemark og Innlandet fylkeskommuner mener at kommunene har mye makt og at deres råd og veiledning blir hørt, men ikke alltid hensyntatt. Samtidig nevner flere informanter at fylkeskommunen ikke ønsker å fungere som en overkommune og utfordre det kommunale selvstyret. Dette gjenspeiles også i bruken av innsigelse for fylkeskommunene. Vestfold og Telemark fylkeskommune bruker innsigelsesverktøyet i liten grad i forbindelse med fritidsboligutvikling, men Innlandet fylkeskommune på den andre siden er det ikke brukt. På tross av å være en pådriver for samfunnsutvikling tyder dette på at dagens regionale forvaltningsnivå i praksis ikke står sterkt når det kommer til politisk beslutningsmakt. En tredje kraft som spiller inn i fritidsboligutviklingen er private utbyggere, og mange informanter nevner utfordringer med at kommunale politikere blir presset av utbyggere. I mangel på statlige føringer eller regional forankring av en strategisk fritidsboligutvikling er det imidlertid lite den regionale planleggingsrollen kan gjøre for å styre fritidsboligutviklingen.

Forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling har vært et lite prioritert tema for Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune, men man kan tydelig se at



fylkeskommunene er i et skifte der temaet så vidt har begynt, og vil fortsette å få, mer fokus framover gjennom innhenting av kunnskapsgrunnlag og organisering av et helhetlig fokus på temaet. Det er tydelig at fylkeskommunene ønsker en samlet retning for fritidsboligutviklingen i hver sin region. Vestfold og Telemark fylkeskommune har utarbeidet kunnskapsgrunnlag om fritidsboligutviklingen i regionen og i Innlandet jobbes det med prosjekt *Klimavennlig tettstedsutvikling i hyttekommuner*. Det er likevel ikke noen tegn til at det er intensjoner om å utarbeide regional plan for helhetlig fritidsboligutvikling i noen av fylkeskommunene. I de eksisterende dokumentene blir temaet fritidsbolig som oftest nevnt i forbindelse med hvor viktig det er for næringsutvikling, lokalsamfunn og reiseliv. Noen dokumenter nevner utfordringer med fritidsboligutvikling, men strategiene er likevel knyttet til vekst i nærings- og reiseliv.

Planlegging av fritidsboligutvikling fører med seg et paradoks; skal man planlegge for næringsutvikling og vekst, eller bevare verdifull natur? Det er utfordrende å ivareta begge interessene selv om forvaltningen så vidt har begynt å se mot strategier som kan løse denne utfordringen. Selv om informantene fra Vestfold og Telemark fylkeskommune samlet har en oppfattelse av at fylkeskommunen går i retning mot bevaring av naturinteresser må det nevnes at nærmest alle informantene, både fra Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune nevner at den største utfordringen med fritidsboligutviklingen er omfanget av arealinngrep i regionene. Lokalsamfunnene kommer i skvis i paradokset mellom næringsutvikling og naturinteresser. For lokalsamfunnene er næringsutvikling viktig for utvikling, vekst og gode leveforhold. Samtidig er mye av grunnen til at folk ønsker å bo eller oppholde seg i distriktene på grunn av nærhet til verdifull natur. En informant nevner også uvissheten rundt framtidsperspektivet og at det er vanskelig å forutse hva som kommer i kjølvannet av den voldsomme utbyggingen som har vært til nå. Kan nedbygging av verdifull natur skape negative konsekvenser for fritidsbolignæringen ved at det mister attraktivitet?

## 6. Rollen til regional planlegging i forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling

Kapittel 6 vil ta for seg det empiriske materialet fra analysekapittelet ved å drøfte den vertikale og horisontale koordineringsrollen i den regionale planleggingens styring av helhetlig fritidsboligutvikling. Kapittelet vil først drøfte lovverk og statlige signaler som ligger til grunn for den regionale planleggingens rolle i fritidsboligutvikling. Deretter vil aktørperspektivene som berører fritidsboligutviklingen identifiseres og kobles til styrings- og koordineringsmekanismene. Videre vil det drøftes hvilke konsekvenser disse har for fylkeskommunenes vertikale og horisontale koordinering av fritidsboligutvikling.

### 6.1 Vertikal koordinering av fritidsboligutvikling: statlige signaler og maktforholdet til kommunene

#### Statlige signaler

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven når det kommer til fritidsboligutvikling, men også samfunnsutvikling generelt. Den legger til rette for en sterkere regional planmyndighet og det rettslige rammeverket har åpnet opp for bedre muligheter for den regionale planleggingen til å utøve sin samfunnsutviklerrolle, og å styre fritidsboligutviklingen i en helhetlig strategisk retning. Dette sier likevel lite om hvordan disse verktøyene fungerer i praksis i både den regionale og kommunale planleggingen. Selv om fylkeskommunene har fått en sterkere rolle i å forvalte samfunnsutviklingen, blir loven likevel betegnet som vag, og den regionale rollen blir i praksis lite styrket av lovens rammer og verktøy. For eksempel er verktøyet regional plan lite bindende for kommunene, og de kan enkelt vedta motstridende kommunale planer. Dette vil kunne føre til en motreaksjon gjennom at den regionale myndigheten fremmer innsigelse. Dersom man tidlig kunne avklart rettslig bindende virkemidler, kunne fylkeskommunen unngått å bruke innsigelse der kommunene utfordrer de regionale føringene (Holth & Winge, 2016, s. 8). De vage lovbestemmelsene fører altså til tyngre og uforutsigbare planprosesser, som er lite fordelaktig for hverken kommunenes eller fylkeskommunens samfunnsutvikling.

I tillegg til Plan- og bygningsloven finnes det en rekke særlover som er avgrenset til bestemte forvaltningsoppgaver og reguleres fragmentert på tvers av forvaltningssektorer, og mellom de forskjellige forvaltningsnivåene. Blant annet blir Naturmangfoldloven, Vegloven og Kulturminneloven av informantene trukket fram som lover som særlig berører fritidsboligutviklingen. Dette fører til at den regionale planleggingens vertikale og horisontale koordinering kompliserer og utfordrer både andre myndigheters ansvarsområder og Plan- og bygningslovens intensjoner om helhets- og samordningstankegang (Winge & Falleth, 2014, s. 11-12).

Forvaltningen av fritidsboligutvikling er kompleks og det er interessenmotsetninger i mange ledd. En faktor som kompliserer fritidsboligutviklingen er statlige signaler. For det første er det få statlige signaler innen fritidsboligutvikling. For det andre er det ulike signaler fra forskjellige departementer. Dette gjelder ikke bare for fritidsboligutviklingen, men også generelt for arealplanleggingen i samfunnet. Staten med sine departementer og direktorater ivaretar i liten grad et helhetsperspektiv på utvikling innen bo-, areal- og transportutvikling generelt (Hanssen & Hofstad, 2016, s. 9). Dette kommer tydelig fram i de nasjonale dokumentene som berører fritidsboligutviklingen fra 1960- tallet og fram til i dag, som viser lite sammenheng rundt signalene fra staten. I denne perioden skifter signaler mellom ønsker om mer kommersialisering av reiseliv og fritidsboligutvikling, og et mer klima-, miljø og naturbevarende perspektiv. Videre er det et tydelig skille i dokumentene som har blitt publisert fra nasjonalt hold bare det siste året. Kommunal- og distriktsdepartementets nye veileder (2022) retter seg mot en mer helhetlig fritidsboligutvikling der naturhensyn og lokalsamfunnets ivaretagelse prioriteres, mens nærings- og fiskeridepartementets utredning kun retter seg mot nærings- og reiselivet, og dermed også hyttenæringen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022; NOU 2023:10, 2020). Det er viktig å nevne at det er sterke statlige signaler på spesielt tre områder innenfor arealplanleggingen som berører fritidsboligutviklingen. Disse områdene er bevaring av villreinstammen, utbygging i strandsonen og innsigelsesverktøyet i plan- og bygningsloven. Disse områdene rammer likevel kun enkelte temaer i fritidsboligutviklingen, og sier ingenting om en ønsket helhetlig fritidsboligutvikling. Samtidig viser de få sterke signalene innen fritidsboligutvikling på områdene villrein, strandsoner og innsigelse, at nasjonale føringer nytter, og de er til god hjelp både som retningsgivende for kommunene og fylkeskommunene. Derfor er det et ønske fra regionalt hold om sterkere føringer og signaler fra statlig hold.

### Regional og lokal myndighet

Kommunene har mye makt i fritidsboligutviklingen gjennom det kommunale selvstyret, men samtidig kommer det fram av funnene at de har lite kapasitet når det kommer til planleggingskunnskap og -ressurser. Hyttekommunene i Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune er stort sett distriktskommuner. Mange er sårbare da de sliter med stramme økonomiske budsjetter og demografiske utfordringer slik som fraflytting, lave fødselstall og en aldrende befolkning. I tillegg har mange kommuner svake planavdelinger med manglende kunnskap innen planfaglige problemstillinger. Kommunenes prioritet blir dermed å fokusere på sin hovedoppgave som tjenesteyter innen blant annet infrastruktur og helse og omsorg. En konsekvens av dette er at kommunen ikke har mye overskudd til å yte innen en annen viktig oppgave; nemlig som samfunnsutvikler for egen kommune (NOU 2004:19, s. 64-65). Utfordringen er altså at kommunene har lite kapasitet til å håndtere egen samfunnsutvikling innenfor kommunegrensene, samtidig er det utviklet lite redskaper for å måle og vurdere den samlede belastningen av enkelttiltak i hver kommune. I caseområdene som er studert i denne oppgaven setter informantene spørsmålsteget ved kommunenes kapasitet og kompetanse når det kommer til det helhetlige perspektivet i fritidsboligutviklingen. Det er altså tydelig at fylkeskommunene ser kommunenes utfordringer når det kommer til å se fritidsboligutviklingen i et helhetlig perspektiv.

Ifølge Hansen og Hofstad (2016) er det fylkeskommunen som er best egnet til å utforme politikk som ser den helhetlige utvikling innen bo, areal og transport som ivaretar næringsmessige, sosiale og klima- og miljømessige hensyn (Hanssen & Hofstad, 2016, s. 9). Samtidig mener Holth og Winge den regionale rollen burde styrkes gjennom rettslige virkemidler (Holth & Winge, 2016, s. 9-17). Det vil si at mer myndighet på regionalt nivå vil legge til rette for mer forutsigbare planprosesser, med klarere føringer. Videre vil dette potensielt føre til at fylkeskommunen fremmer færre innsigelser i planprosesser. Det er altså mange perspektiver som retter seg mot fylkeskommunen som den rette instansen til å ta rollen som styrer av fritidsboligutvikling. Dersom man på den andre siden innfører mer myndighet til den regionale planleggingen fører dette til at myndigheten til andre instanser må innskrenkes, i dette tilfellet det kommunale selvstyret (Holth & Winge, 2016, s. 8). En innskrenkelse av det kommunale selvstyret vil også stride mot statlig signaler. Det er nemlig en tydelig føring som går igjen i nasjonale dokumenter og plan- og bygningsloven der det presiseres at styring og planlegging først og fremst skal håndteres på lokalt nivå og at

kommunen har ansvaret for den lokale utviklingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022, s. 6; Plan- og bygningsloven, 2008; Miljøverndepartementet, 2005, s. 3). Det er altså tydelige statlige signaler om at det ikke er ønskelig å detaljstyre kommunene når det kommer til deres egen fritidsboligutvikling. Dette signaliserer at det kommunale selvstyret står sterkt og de regionale myndighetenes rolle blir svakere til sammenligning.

Fylkeskommunen er gitt en rolle som samfunnsutvikler og dette fordrer at den må ta en aktiv rolle i hva som skal prioriteres i fritidsboligutviklingen. Fylkeskommunen har selv anledning til å utarbeide strategier tilpasset egen region, og dette kan gjøres gjennom å utarbeide regionale planer som omhandler temaer innen samfunnsutvikling som må prioriteres. Likevel har fylkeskommunenes regionale planer, dersom de ikke har en arealdel, svært lite konkrete tiltak, noe de må ha hvis de skal være grunnlag for innsigelse:

Rettleiaren er ikkje eit sjølvstendig grunnlag for motsegner. Som det går fram av rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, skal motsegner vere forankra i vedtekne nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Desse kan vere gitt i lover, stortingsmeldingar, statlege planføresegner, statlege planretningslinjer, regionale planar og rundskriv. **Ei motsegn skal vere grunnleggjande i konkrete tilhøve som gjer det nødvendig å fremme motsegn.**[egen utheving](Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022, s. 6).

Ifølge Higdem (2018) har maktbalansen mellom kommune og fylkeskommune vært en utfordring helt siden begynnelsen av den regionale planleggingen: “Kommunene var stadig engstelige for at fylkeskommunen skulle agere som «overkommune»” (Higdem, 2018, s. 423). Samtidig er det heller ikke fra det regionale forvaltningsnivået generelt et ønske om å utfordre det kommunale selvstyret (Hanssen & Hofstad, 2016, s. 37).

Funnene i analysen underbygger at fylkeskommunen synes det er vanskelig å ta rollen som styrer av helhetlig fritidsboligutvikling i regionen. I tillegg tyder manglende regionale planer innen fritidsboligutvikling, og manglende konkrete tiltak i eksisterende regionale planer, på at fylkeskommunene ikke ønsker å utfordre det kommunale selvstyret ved å fungere som en overkommune.

## 6.2 horisontal koordinering: aktørperspektiver passendelogikk og styrings- og koordineringsmekanismer

### Aktørperspektiver

Det er identifisert tre aktørperspektiver i forbindelse med regional styring og planlegging i fritidsboligutvikling, disse er naturhensyn, hyttenæring og lokalsamfunn. Aktørperspektivene kan identifiseres allerede på nasjonalt nivå, gjennom departementenes ulike signaler og føringer i egne dokumenter for hvordan fritidsboligutviklingen burde forvaltes. De ulike aktørperspektivene har ingen faste rammer for hvilke aktører de tilhører, men det er noen likheter som går igjen. Med aktørperspektivet naturhensyn menes alle som har interesse av å ivareta de naturverdier som eksisterer i fritidsboligutviklingen, dette er ikke bare den verdien naturen skaper for lokalbefolkningen, men også interessene av å verne natur, klima og miljø i en større global sammenheng. Det er Klima- og miljødepartementet, og tidligere Miljøverndepartementet, som kan anses som initierer av naturhensynet i forvaltningen, blant annet har departementet gjennom sine dokumenter tatt til orde for å ivareta hensynet til villrein (Miljøverndepartementet, 2007). Videre nedover i det regionale nivået forvaltes naturhensynet tradisjonelt i fylkeskommunenes klima- og miljøavdeling, som også jobber med naturforvaltning. Dette er for eksempel tydelig i Innlandet fylkeskommune der seksjonssjef for klima, miljø og naturmangfold har flest kommentarer på hvordan man kunne styrt fritidsboligutviklingen gjennom et naturforvaltningsperspektiv. Den regionale planleggingen koordinerer naturhensynet gjennom mekanismene hierarkisk styring og nettverksdrevet koordinering, ved å blant annet regulere og finansiere ulike tiltak som gagnar naturhensynet, og samordne aktører og sektorer i nettverk for å oppnå gitte nasjonale føringer og mål for klima og miljø.

Aktørperspektivet hyttenæring inkluderer aktører som har interesse av næringsutvikling i forbindelse med fritidsboligutviklingen. Med hyttenæring menes først og fremst direkte fritidsboligutbygging der private utbyggere er sterke pådrivere. Aktørperspektivet hyttenæring initieres på nasjonalt nivå av Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, det er disse departementene som de siste årene har tatt til orde for næringsutvikling i forbindelse med reiseliv der hyttenæringen er underlagt (NOU 2023:10; St.prp. nr. 65 (2002-2003)). I den regionale planleggingen til Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune er det først og fremst næringsavdelingene som håndterer hyttenæring og har mest kontakt med private utbyggere og andre som er i direkte

kontakt med den fysiske fritidsboligutbyggingen. Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementets utredninger innen reiseliv og opplevelse kanaliseres altså i hovedsak gjennom en næringsavdeling. Hyttenæringen blir ansett som ekstremt viktig for næringsliv og samfunnsutvikling i kommunene, spesielt med de demografiske utfordringer de står ovenfor. Det er tydelig at ettersom hyttenæringen er viktig for kommunenes vekst, og på grunn av dette går hensynet til næringsutvikling ofte foran naturhensynet, slik det kommer fram av mange av fylkeskommunenes regionale planer og utsagn fra informanter. Hyttenæringen koordineres hovedsakelig gjennom markedsorientert koordineringsmekanisme. I motsetning til naturhensynet er hyttenæringen drevet av sterke konkurransemekanismer der gevinster måles i økonomisk profitt, som er avhengig av effektivitet i planleggingsprosesser, noe som ofte hemmes av trege byråkratiske prosesser i hierarkisk styring og nettverksdrevet koordinering. Slike mekanismer kan potensielt utfordre intensjonene i hierarkisk styring og nettverksdrevet koordinering, men som samtidig krever et større behov for samordning (Amdam & Veggeland, 2011, s. 83).

Det siste aktørperspektivet som er identifisert er lokalsamfunnet. Hvem eller hva er egentlig lokalsamfunnet? Det er Kommunal- og distriktsdepartementet som har ansvaret for blant annet lokalforvaltning, bostedspolitik, plan- og bygningsloven og regional- og distriktspolitikk. Med andre ord er departementet øverste forvaltningsorgan når det kommer til lokalsamfunnsutvikling, dette er tydelig i deres nye hytteveileder som setter lys på en mer helhetlig fritidsboligutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2022). I den regionale planleggingen forvaltes lokalsamfunnsutvikling tradisjonelt i fylkeskommunens planavdeling som har ansvaret for samfunnsutvikling og arealplanlegging. Det virker som fokuset i mange av de regionale planene til fylkeskommunene, spesielt Innlandet fylkeskommune, ser næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling som det samme. Selv om disse to henger tett sammen og er gjensidig avhengig av hverandre, kan dette tyde på at hensynet til natur ofte faller bort som en viktig verdi for lokalsamfunnene i de regionale planene til fylkeskommunene. Aktørperspektivet lokalsamfunnet identifiseres som alle aktører som berøres av fritidsboligutviklingen i en kommune, et tettsted eller det lokale området. Det kan være lokalbefolkningen, fritidsboligeiere, besøkende turister, private utbyggere, naturvernorganisasjoner og lignende. Det vil si at aktører som hører til under aktørperspektivene naturhensyn og hyttenæring også hører til aktørperspektivet lokalsamfunnet. Lokalsamfunnet kan med andre ord ikke klassifiseres som én gruppe, men består av ulike aktørgrupper i et lokalt samfunn som har forskjellige interesser i

fritidsboligutviklingen. Aktørperspektivet lokalsamfunn rammer hele samfunnet og påvirkes av alle tre styrings- og koordineringsmekanismer. Når det kommer til lokalsamfunnet påvirkning i fritidsboligutviklingen kommer det fram av funnene at dette aktørperspektivet har hatt store krefter for utfall i enkelttilfeller i begge fylkeskommuner den siste tiden. Hytteopprør i begge fylkeskommuner viser at naturverdier også er viktige faktorer for lokalsamfunnets velferd. Dette tyder på at også lokalsamfunnet bidrar til et fokusskifte i fritidsboligutviklingen. Det som kommer fram av intervjuer med informantene er at både lokalbefolkning og fritidsboligeiere er svært opptatt av å bevare de naturverdier som finnes, fordi dette er utgangspunktet til at de etablerer seg i lokalsamfunnet:

«Dilemmaet når det kommer til næringsliv er at når man bygger ut hytter, så bygger man samtidig ned den kvaliteten som gjør at folk ønsker å ha hytte.» (Fylkespolitiker, Ap, leder hovedutvalg for samferdsel og hovedutvalg for reiseliv og næring, Vestfold og Telemark fk.)

### **Fragmentert forvaltning og ulike passendelogikker**

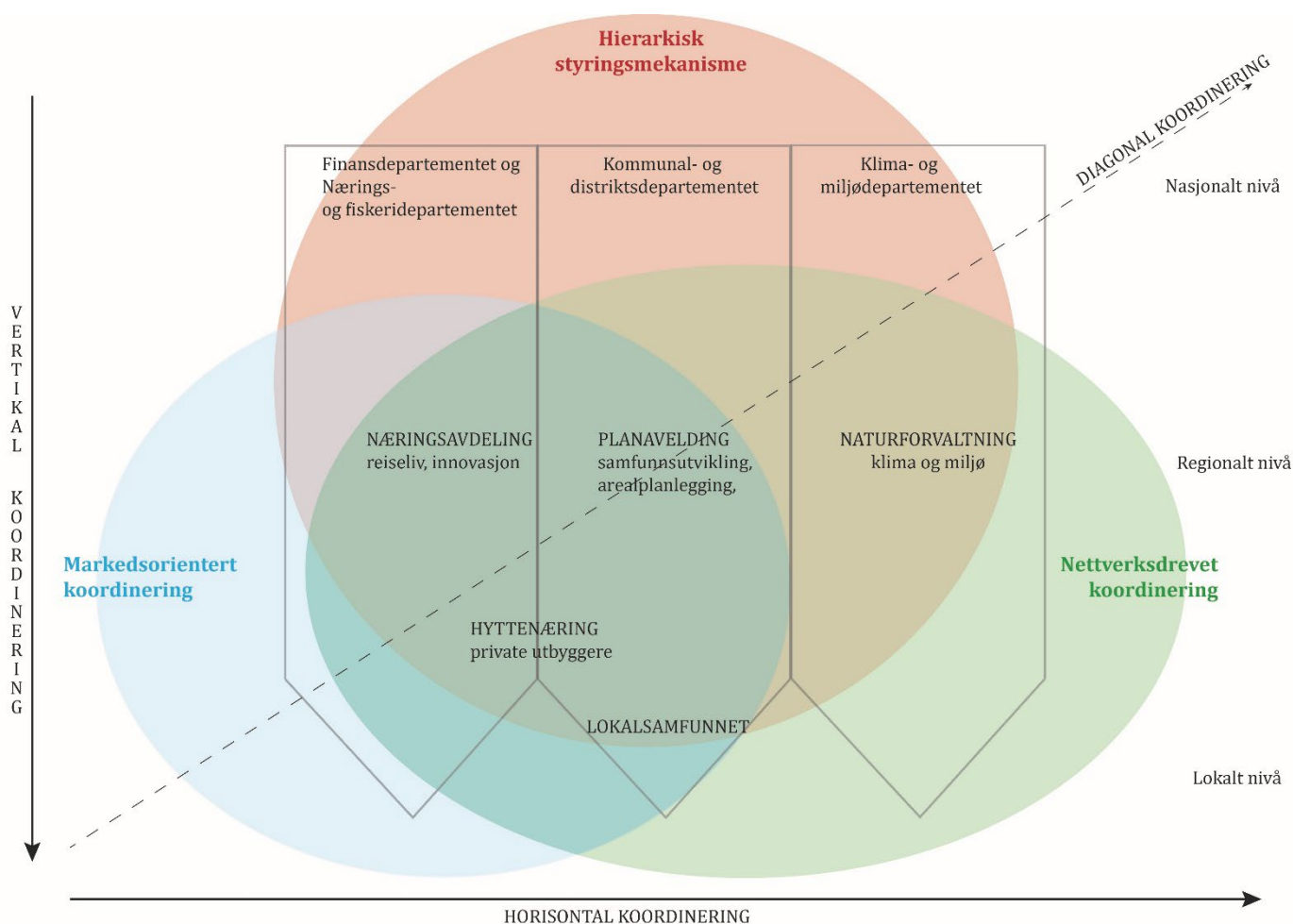
Identifiseringen av aktørperspektivene viser at statlige signaler er fragmentert i de forskjellige departementene og deres føringer forplantes nedover i den regionale forvaltningen i en siloeffekt. I de regionale og lokale forvaltningsnivåene er det tydelig at temaet fritidsboligutvikling behandles i adskilte avdelinger i fylkeskommunene og kommunene, som videre har spesielle særlover å forholde seg til. Aktørperspektivene hyttenæring og naturhensyn og lokalsamfunn deltar i fritidsboligutviklingen med ulike passendelogikker, noe som ytterligere kompliserer koordineringen av fritidsboligutvikling. Naturhensynet baserer seg tradisjonelt på naturforskningens konkrete svar på hva som er riktig og galt. Samtidig er det i aktørperspektivet hyttenæring egne formeninger om en bærekraftig forvaltning av fritidsboligutviklingen, der næringsutvikling er i fokus for hva som er best for lokalsamfunnet. Spørsmålet «hva er bærekraftig?» blir diskutert av flere informanter:

«Jeg opplever at det er en selektiv tilnærming til definisjonen av bærekraft, og det er et problem (Fylkespolitiker, Sv, leder hovedutvalg klima, areal og plan, Vestfold og Telemark fk)

I tillegg er det ulike politiske og administrative perspektiver på fritidsboligutviklingen, dermed er det innad i hvert forvaltningsnivå motstridende ønsker for hvordan fritidsboligfenomenet skal utvikles. Funnene fra analysen viser et skille der fylkespolitiske informanter som representerer høyresiden og venstresiden stiller seg ulikt til den statlige rollen og hvor mye den skal blande seg i det kommunale selvstyret. Selv om det kommer fram av oppgaven at sterkere statlige signaler er et godt utgangspunkt for en bedre helhetlig



fritidsboligutvikling er det altså delte politiske meninger om hvor mye staten skal blande seg inn i kommunenes egen planlegging. Forskjellige aktørperspektiver med ulike passendelogikker og interessenmotsetninger fører til at fritidsboligutviklingen blir en kamparena (Aarsæther, 2012, s. 117). Etersom den regionale planleggingens oppgave er å filtrere statlige signaler nedover i forvaltningen og finne en strategisk retning for samfunnsutvikling, er det derfor vanskelig for fylkeskommunen å samle alle aktørperspektivene i en helhetlig retning for fritidsboligutvikling. Nettopp derfor er det mange som ønsker seg statlige signaler å støtte seg på.



**Figur 5:** Den komplekse regionale koordineringsrollen.

Figur 5 forsøker å illustrere faktorer som spiller inn i den regionale rollen som samfunnsutvikler og er en modell som forsøker å belyse oppgavens problemstilling. Den viser at den regionale forvaltningens rolle som koordinator av fritidsboligutvikling er svært kompleks og det er mange aktører og dimensjoner å hensynta. For det første er det

rollen som vertikal koordinator, der den regionale rollen fungerer som bindeledd mellom de tre forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune. Den horisontale koordinering tar hensyn til aktørperspektiver på tvers av forvaltningen, med ulike passendelogikker. I tillegg spiller de tre ulike styrings- og koordineringsmekanismene inn både vertikalt og horisontalt; hierarkisk styring og markedsorientert og nettverksorientert koordineringsmekanisme. Den diagonale koordineringen illustrerer det regionale forvaltningsnivåets rolle som bindeleddsfunksjon og koordinator av samordning av aktører og nettverk på kryss og tvers av vertikale og horisontale myndigheter og styrings- og koordineringsmekanismer.

Å samordne i nettverk er et viktig verktøy for å styrke en bærekraftig fritidsboligutvikling. Selv om fylkeskommunen har lite ønske om å utøve makt i fritidsboligutviklingen, har de faglig kapasitet, ressurser og evne til å samordne gjennom nettverkskoordinering. Et grep for å unngå sektortenkningen i store organisasjoner slik som fylkeskommunen er å innføre tversgående arenaer og partnerskap i nettverk (Hanssen & Hofstad, 2016, s. 13). Selv om det ikke er mulig at aktører i partnerskap har maktlikevekt vil det likevel skape en maktbalanse der politikkutøvelse og myndighet blir byttet ut med drøfting og gjensidig forhandling (Aarsæther, 2012, s. 116-117).

## 7. Avslutning

Gjennom en kvalitativ komparativ casestudie av Vestfold og Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune har denne oppgaven undersøkt og analysert den regionale rollen i helhetlig fritidsboligutvikling. Intervjuer av informanter fra de to fylkeskommunene og relevante dokumenter på nasjonalt og regionalt nivå har gitt meg innsikt i erfaringer og prioriteringer innen forvaltningen av fritidsboligutvikling. Sammen med den teoretiske tilnærmingen til den regionale rollen som samfunnsutvikler, styrings- og koordineringsmekanismer og passendelogikk har dette blitt utgangspunktet for å besvare problemstillingene. Interessen min har vært å utforske hvilke muligheter som finnes for å samle fritidsboligutviklingen i en helhetlig retning og hvem som er best egnet til å gjøre dette. Hovedproblemstillingen besvares gjennom de tre underproblemstillingene.

**Hovedproblemstilling:** *Hva er rollen til regional planlegging i forvaltning av helhetlig fritidsboligutvikling?*

**Underproblemstilling 1:** *Hvilke muligheter og utfordringer finnes for den regionale planleggingens forvaltning av fritidsboligutvikling?*

**Underproblemstilling 2:** *Hvordan planlegger og styrer Innlandet fylkeskommune og Vestfold og Telemark fylkeskommune for regional fritidsboligutvikling?*

**Underproblemstilling 3:** *Hvordan vektet hensynet til natur, hyttenæring og lokalsamfunnsutvikling i Innlandet fylkeskommunes og Vestfold og Telemark fylkeskommunes forvaltning av fritidsboligutvikling?*

I utgangspunktet er det den regionale myndigheten som er best egnet for å koordinere en helhetlig fritidsboligutvikling, gjennom den nye rollen som samfunnsutvikler gitt av Plan- og bygningsloven, og verktøy slik som partnerskap gjennom nettverksdrevet koordineringsmekanisme. De få forutsetningene gitt gjennom statlige signaler er derimot en utfordring for den regionale planleggingens helhetlige fritidsboligutvikling.

En viktig observasjon fra det empiriske materialet er at temaet fritidsboligutvikling har utviklet seg til å bli en kompleks samfunnsutfordring som rammer så bredt at det faller inn under mange temaer. Dermed er det utfordrende å se summen av alle konsekvensene fritidsboligutvikling påfører samfunnet, og temaet blir ikke prioritert i nasjonal eller regional

planlegging. En annen utfordring for en helhetlig fritidsboligutvikling er at kommunene har størst myndighet i fritidsboligutviklingen. Med dette som utgangspunkt er det for fylkeskommunene vanskelig å ta en samfunnsutviklerrolle som utfordrer kommunenes selvråderett. Samtidig er det lite koordinering mellom sektorene, og aktørperspektivene naturhensyn, hyttenæring og lokalsamfunn forvaltes hver for seg i den regionale planleggingen. Dette kan ha uheldige utfall ved at det vedtas kommunale planer som er i strid med regionale ønsker om en helhetlig fritidsboligutvikling, og som samtidig skaper ineffektive planprosesser. For kommunene er det først og fremst prioritet for å styrke næringsutvikling ettersom dette vil ha positive ringvirkninger for vekst i lokalsamfunnet. Dermed kan fylkeskommunene på den andre siden komme i fare for å bremse kommunenes vekst og utvikling ved å håndtere andre viktige hensyn slik som naturverdier. Samtidig er lokalsamfunnets aksjonisme blitt en aktiv drahjelp for fylkeskommunene i retning mot å fokusere mer på utfordringene rundt naturhensynet i fritidsboligutviklingen. For at den regionale planleggingen skal kunne utøve rollen den er gitt gjennom verktøyene i plan- og bygningsloven krever det sterkere statlige signaler og en helhetlig nasjonal strategi for fritidsboligutvikling som ivaretar hensyn til alle aktørperspektivene. For å styrke denne en helhetlig fritidsboligutvikling er det et behov for at fylkeskommunene selv koordinerer nettverk i egen organisasjon.

### Egne refleksjoner

Det er ikke nødvendigvis slik at mer næringsutvikling utelukker hensynet til naturverdier, og motsatt. Den siste tiden har det skjedd et skifte innen fritidsboligfenomenet der fritidsboligpolitikken er satt på agendaen, og det ser ut til at oppmerksomheten er rettet mot å få en strategisk og helhetlig retning på fritidsboligutviklingen. Min påstand er at den regionale planleggerrollen burde bli sterkere, spesielt i fritidsboligutviklingen med tanke på at den får konsekvenser som vi vet går ut over de kommunale grensene. Samtidig vet vi ikke alt, vi kan ikke vite hvilke andre konsekvenser som vil komme av den utviklingen vi ser i dag. Derfor er det behov for mer samfunnsforskning, ikke bare på fritidsboligfenomenet, men også generelt for den nasjonale samfunnsutviklingen.

# Figurliste

**Figur 1:** Stegvis deduktiv induktiv metode (SDI) Fra: Tjora, A. H. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg. ed.). Gyldendal akademisk.

**Figur 2:** Vestfold og Telemark fylkeskommune, hinterland til storbyene Oslo, Bergen og Stavanger. Egen illustrasjon

**Figur 3:** Innlandet fylkeskommune, hinterland av storbyene Oslo og Trondheim. Egen illustrasjon

**Figur 4:** Plan- og bygningsloven og andre særlover (ikke uttømmende). Inspirert av Winge, N. K., & Falleth, E. (2014). Forenkling av utmarksforvaltningen.

**Figur 5:** Den komplekse regionale koordineringsrollen. Egen illustrasjon.

# Referanseliste

- Amdam, J., & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Universitetsforl.
- Arnesen, T., & Ericsson, B. (2013). *Policy responses to the evolution in leisure housing: From the plain cabin to the high standard second home (The Norwegian case)*. Ashgate.
- Arnesen, T., & Kvamme, S. (2021). *Fritidsbygg i fjellområdet – en egen boligstruktur? I B. E. Flø & F. Flemsæter (Red.), Utmark i endring (s. 123-150)*. Cappelen Damm akademisk NOASP.
- Arnesen, T., & Kvamme, S. S., Terje. (2018). Fritidsboliger og friluftsliv i fjellområdene. [https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2019/01/201814\\_Fritidsboliger\\_og\\_friluftsliv\\_i\\_fjellomradene.pdf](https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2019/01/201814_Fritidsboliger_og_friluftsliv_i_fjellomradene.pdf)
- Aust-Agder fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, & Miljøverndepartementet. (2013). *Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei. "Heiplanen"*. Miljøverndepartementet
- Blumentrath, S., Simensen, T., & Nowell, M. (2022). *Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge* (NINA-Rapport 2171).
- Buanes, A., & Nyseth, T. (2018). Innsigelser. In G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Eds.), *Plan- og bygningsloven: fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget.
- Ericsson, B., Skjeggedal, Terje, Arnesen, Tor , & Overvåg, K. (2011). *Second Homes i Norge : bidrag til en nordisk utredning* (9788273566775). Østlandsforskning.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Hanssen, G. S., & Hofstad, H. (2016). Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen.
- Hanssen, G. S., & Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart og Plan*, 77, 21-39.
- Hanssen, G. S. & Hofstad, H. (2015). *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå: Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging* (NIBR-rapport 2015:17).
- 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 and Spatial Planning]. Ås.
- Higdem, U. (2018). Mellomnivået i et flernivådemokrati - historien til regional planlegging. In G. S. Hanssen & N. Aarsæther (Eds.), *Plan- og bygningsloven 2008 : en lov for vår tid?* Universitetsforlaget.
- Holsen, T. (2022). Arealplanfaglige prinsipper og tradisjoner i planlegging av tettbygde fritidsbyggområder. *Kart og Plan*, 115(1), 29-64. <https://doi.org/10.18261/kp.115.1.3>
- Holth, F., & Winge, N. K. (2016). Juridisk betenkning. *Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven*.
- Innlandet fylkeskommune. (2020). *Innlandsstrategien. Regional planstrategi for Innlandet 2020-2024*.

- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tuft, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg. ed.). Abstrakt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2022). *Rettleiar om planlegging av fritidsbustader*.
- NOU 1981:21. (1981). *Hytter og fritidshus*. Miljøverndepartementet
- NOU 2004:19. (2004). *Livskraftige distrikter og regioner : rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Kommunal- og regionaldepartementet Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/468c7a31567345bc9499b6499b87a829/no/pdfs/nou200420040019000dddpdfs.pdf>
- NOU 2020:15. (2020). *Det handler om Norge*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- NOU 2023:10. (2020). *Leve og oppleve*. Nærings- og fiskeridepartementet
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling, (2008). [https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71/\\*](https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71/*)
- Singsaas, M. (2016). *Regional planlegging som redskap for helhetlig arealforvaltning i villreinfjellene*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås].
- St. Meld. 21 (2004-2005). *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.
- St. Meld. 75 (1976-1977). *Langtidsprogrammet 1978-1981*. Retrieved from [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1960-61&paid=3&wid=b&psid=DIVL1222&pgid=b\\_1209](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1960-61&paid=3&wid=b&psid=DIVL1222&pgid=b_1209)
- St.prp. nr. 65 (2002-2003). (2003). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Finansdepartementet
- Steffansen, R. (2017). *The Norwegian second home phenomenon : a critical perspective = Det norske fritidsboligfenomenet : et kritisk perspektiv*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Ås.].
- Sømme, A. (1965). *Fjellbygd og feriefjell*. Cappelen.
- Tjora, A. H. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg. ed.). Gyldendal akademisk.
- Vestfold og Telemark fylkeskommune. (2020). *Fritidsbebyggelsen i Vestfold og Telemark*. Vestfold og Telemark fylkeskommune Retrieved from <https://www.vtfk.no/kunnskap-om-regionen/rapporter/fritidsbebyggelse/>
- Winge, N. K., & Falleth, E. (2014). *Forenkling av utmarksforvaltningen*.
- Xue, J., Næss, P., Stefansdottir, H., Steffansen, R., & Richardson, T. (2020). The hidden side of Norwegian cabin fairytale: climate implications of multi-dwelling lifestyle. *Scandinavian journal of hospitality and tourism*, 20(5), 459-484. <https://doi.org/10.1080/15022250.2020.1787862>
- Aarsæther, N. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging : kunnskap, bærekraft, demokrati*. Cappelen Damm Høyskoleforl.

# Intervjuguide

Informanter for masteroppgaven er ansatte og politikere fra fylkeskommunene Innlandet, og Vestfold og Telemark.

## Bakgrunn

- Kan du beskrive din stillingstittel/politiske tittel og arbeidsoppgaver i jobbhverdagen din?
- Hva er din faglige bakgrunn (utdannelse o.l (for ansatte))
- Hva er din rolle i fylkeskommunen når det gjelder planlegging og styring av fritidsboligutvikling?

## Fylkeskommunens rolle og overordnede føringer

- Hva vil du si er rollen til fylkeskommunen i planlegging og styring av fritidsboligutvikling?
- Hvilke signaler får dere fra statlig hold, altså direktorater og departementer når det kommer til fritidsboligutvikling?
- Hvordan er samarbeidet med statsforvalteren når det kommer til fritidsboligutvikling?
- Hvordan planlegger og styrer fylkeskommunen for fritidsboligutvikling?
  - Hvilke verktøy (planer, lover, strategier) bruker dere for å planlegge og styre fritidsboligtviklingen?
  - Finnes det et fag- og/eller politiske nettverk for fritidsboligutvikling?
  - Hvilke fagretninger/institusjoner er inkludert i planlegging av fritidsboligtvikling?
  - Hvilke temaer innen fritidsboligutvikling blir behandlet i planleggingen?
- Hvilke retning vil du si Fylkeskommunen er mest opptatt av; å utvikle næringslivet og reiselivet eller å bevare naturinteresser?
- Er du fornøyd med hvordan fritidsboligutvikling planlegges og styres i fylkeskommunen i dag?
- Hvilke aspekter ved fritidsboligutvikling i fylkeskommunen synes du er mest utfordrende, og hvor opplever du at dere har hatt størst suksess?

## Samarbeid med hyttekommuner

- Hvilke utfordringer er det for fylkeskommunen å samarbeide/engasjere kommunene i fritidsboligutviklingen?
- Hvordan opplever du kommunenes vilje/innsats til å planlegge for bærekraftig fritidsboligutvikling?



# Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet:

## *Regional planlegging og styring av hytteutvikling*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke den regionale rollen i planlegging og styring av hytteutvikling i norske fjellområder. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

### Formål

De siste tiårene har det skjedd en stor vekst i tilvirkelsen av fritidsboliger i Norge. Hytteutbygging får ringvirkninger over større områder enn der de lokale områdene hyttene tilvirkes. Konsekvensene av den enorme veksten i hyttekulturen vi har sett de siste tiårene er lite forsket på, og krever et økt behov for fritidsboligpolitikk.

Denne undersøkelsen er en del av en masteroppgave som vil ta sikte på å undersøke rollen til den regionale planleggingen av hytteutvikling. Oppgaven er en caseundersøkelse av de to fylkeskommunene Innlandet, og Vestfold og Telemark. Undersøkelsen vil se på rollen til den regionale planleggingen av hytteutbygging i fjellområder gjennom planer, strategier, regionalt planforum og andre virkemidler i regionene, og sammenligne disse. Metoden vil også bestå av intervjuer av ansatte og politikere fra fylkeskommunene.

Foreløpig problemstilling for oppgaven er:

*Hva er rollen til regional planlegging i styring av hytteutvikling?*

Undersøkelsen gjennomføres i forbindelse med masteroppgave innen studiet by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Data som innhentes i undersøkelsen vil kunne bli brukt til videre forskning i prosjektet SECPLAN - *Planning for Sustainable Second-Home Development* som er finansiert av Norges Forskningsråd.

### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Professor Jin Xue ved institutt for by- og regionplanlegging, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, er ansvarlig for prosjektet. Intervjuer vil gjennomføres av Ina Koller, mastergradsstudent ved studiet for by- og regionplanlegging.









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

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway