

Kjell Harvold

Spredt boligbygging i sentraliseringens tid



Spredt boligbygging i
sentraliseringens tid

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:12

For tett?

Fortetting, planprosess og bokkvalitet i nye boligprosjekter

NIBR-notat 2007:107

Hadeland som bosettingsregion

Bosetting, flytting, utdanning og arbeid blant dagens 40-åringer.

NIBR-notat 2007:105

By- og bokkvaliteter i markedsbasert fortettingspolitikk

Rapport fra et forprosjekt

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

berit.willumsen@nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Notatene er elektronisk publisert på NIBRs hjemmeside www.nibr.no

Kjell Harvold, Hege Hofstad,
Kjetil Sørli og Erling Vindenes

Spredt boligbygging i sentraliseringens tid

NIBR-rapport 2007:22

Tittel: **Spedt boligbygging i sentraliseringens tid**

Forfatter: Kjell Harvold, Hege Hofstad, Kjetil Sørli
og Erling Vindenes

NIBR-rapport: 2007:22

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-706-4

Prosjektnummer: 0-2293
Prosjektnavn: Spredt boligbygging og
befolkningsutvikling
Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Kjell Harvold

Referat: I rapporten drøftes det hvordan arealplansystemet fungerer i forhold til kommuner som forsøker å etablere en spredt boligbygging: Kommunene blir *ikke* møtt med rigide krav om fortetting når de forsøker å etablere en slik spredt boligbyggingspolitikk. Det synes tvert om i hovedsak å være en felles forståelse mellom kommunene og det regionale nivået om hvordan spredt utbygging bør legges opp. Grunneierens rolle vil imidlertid ofte være helt avgjørende for kommunenes planlegging av spredte boliger.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Desember 2007

Antall sider: 164

Pris: Kr 300,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2007

Forord

Med denne rapporten oppsummeres hovedfunnene i prosjektet ”*Spredt boligbygging og befolkningsutvikling*”, finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet ble påbegynt i 2005 og avsluttes – i hvert fall i sin nåværende form – i 2007.

Prosjektet kan sies å stå midt i spenningsfeltet mellom to viktige hensyn: På den ene siden er det et sterkt tverrpolitisk ønske om å opprettholde bosettingsmønsteret i alle deler av Norge. Ett virkemiddel for å oppnå dette, kan være at kommuner i distriktene tilbyr gode boligområder med landlige kvaliteter, som god plass mellom husene, frisk luft, grønne omgivelser. Tilrettelegging av denne typen spredt boligbygging utfordrer på mange måter et annet viktig hensyn som er knyttet til klassisk arealplantenkning. I denne tenkningen framheves fordelene ved å bygge tett – og gjerne i regulerte boligfelt. Spredt boligbygging kan altså oppfattes som et ”planproblem”, som kan gi grobunn for konflikter og problem mellom kommuner og planmyndigheter på høyere nivå. Dette er ikke en ny konfliktlinje, men dette prosjektet er – så vidt vi kjenner til – det første større forskningsprosjektet som forsøker å problematisere dette feltet i relativt stor bredde.

I denne rapporten drøfter vi hvordan arealplansystemet fungerer i forhold til kommuner som forsøker å etablere en spredt boligbygging. Søkelyset rettes mot hvordan seks utvalgte kommuner – og sentrale aktører i planleggingen i disse kommunene - tilpasser seg gitt de sentrale føringer, signaler fra fylkesnivå osv. Rapporten drøfter også hvordan personer (søkere) som har søkt om å få bygge spredt i de aktuelle kommunene opplever situasjonen. Rapporten gir dessuten en vurdering av omfanget og lokaliseringen av spredt boligbygging, samt effekter på naturgrunnet.

De seks kommunene vi har valgt er Eidskog, Nord-Odal og Sør-Odal (i Hedmark) og Audnedal, Iveland og Marnardal i (i Agder). Både politikere og ansatte i disse kommunene fortjener stor takk, som velvillig har stilt opp på intervju og bidratt med informasjon (plankart

m.m.) på annen måte. Takk også til personer som har søkt om tillatelse til å bygge spredt i disse kommunene, og som anonymt har fylt ut spørreskjema om sine erfaringer. Vi er også takknemlig overfor representantene på fylkesnivå i Hedmark og Agder som også bidratt med viktig informasjon gjennom intervju.

På forskersiden er det primært NIBR-forskere som har vært involvert, men det har også vært et samarbeid med forskere utenfor NIBR. Vi vil her særlig framheve Vilni Verner Holst Bloch ved Statistisk sentralbyrå (SSB) som har bearbeidet tallmateriale for boligbygging i Norge i perioden 1985- 2004.

På NIBR har en rekke forskere vært involvert i prosessen. I første rekke Hege Hofstad, Kjetil Sørli, Erling Vindenes og Kjell Harvold, som sammen har skrevet denne rapporten. I tillegg har særlig Eva Falleth og Berit Nordahl vært involvert, begge var prosjektledere i faser av prosjektet. I siste del av arbeidet har Kjell Harvold vært prosjektleder. I selve rapporten har Hege Hofstad hatt et hovedansvar for skrivingen av kapittel 6 og Kjetil Sørli for kapittel 7. Kjell Harvold har hatt hovedansvaret for de øvrige kapitlene.

Prosjektet avsluttes altså i sin nåværende form i 2007. Et viktig element i prosjektet har vært å studere om kommunenes politikk har hatt effekter på befolkningsutviklingen: Med full statistikk for årskull, kan en studere tilpasning og flyttemønstre. I denne rapporten vil det bli gitt en første vurdering av situasjonen i de seks kommunene (og en del sammenliknbare kommuner), men først oppfølgende studier om noen år, vil gi et mer fullstendig bilde av utviklingen. Vi håper derfor at det skal bli mulig å komme tilbake både med oppfølgende befolkningsstudier – og andre tema - på dette feltet, f.eks. om tre til fire år.

Oslo, november 2007

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Figuroversikt.....	9
Sammendrag	10
Summary.....	13
Del I: Spredt boligbygging – en presentasjon	17
1 Spredt boligbygging: Introduksjon og problemstillinger	19
1.1 Tett eller spredt boligbygging?	19
1.2 Gangen i rapporten.....	21
1.3 Spredt boligbygging – hva er det?	22
1.4 Rammene for spredt boligbygging i kommunal arealplanlegging	23
1.5 Vekst på ytterkanten av byområdene?	29
2 Metode/datakilder	32
2.1 Innledning	32
2.2 Intervju i kommunene	32
2.3 Spørreskjema til boligsøkere.....	33
2.4 Statistikk/databaser	34
3 Presentasjon av de seks kommunene	35
3.1 I pendlingsavstand til storbyen.....	35
3.2 Kommunen i Hedmark	35
3.3 Kommunene i Agder.....	41
3.4 Befolkningsutviklingen i de seks kommunene.....	47
Del II: Erfaringer med spredt boligbygging.....	51
4 Spredt boligbygging; sett fra fylket og fra kommunen	53
4.1 Introduksjon	53
4.2 Spredt boligbygging i lokal planlegging	54
4.3 Behandling av dispensasjonssaker	58
4.4 Kort oppsummering	60

5	Spredt boligbygging; hvorfor og hvordan.....	61
5.1	Innledning	61
5.2	”Å ta kommunen i bruk”	61
5.3	En grunneierstyrt arealplan?	63
5.4	Ulike plantilnærming for spredt boligbygging.....	65
5.5	Spredt boligbygging; samme mål, men ulike strategier.....	71
Del III: Mulige effekter av spredt boligbygging		77
6	Omfang, lokalisering og miljøeffekter av spredt boligbygging	79
6.1	Boligbygging i Norge 1985-2004	80
6.2	Spredt boligbygging i Agder og Hedmark	84
6.3	Lokalisering av spredt boligbygging i de seks kommunene	88
6.4	Den spredte boligbyggingens effekt på natur- og kulturverdier.....	91
6.5	Oppsummerende betraktninger	94
7	Er mulighet for spredt boligbygging et stimuli for tilbakeflytting og tilflytting?.....	96
7.1	Innledning	96
7.2	Metode for å analysere flytting og bosetting gjennom fasen fra man er barn til voksen	97
7.3	Kommuner i randsoneløpet for de seks største byene ...	99
7.4	Bofasthet, tilbakeflytting, fraflytting, tilflytting, videreflytting og pendling i randsonene.....	102
7.5	Flytteatferden for de som vokste opp i randsonene og i de seks kommunene	106
7.6	Tilflytting, videreflytting og langsiktige balanser i randsonene og i de seks kommunene	110
7.7	Hvor vokste tilflytterne som bor i de seks kommunene opp?	115
7.8	Pendling fra randsonene, og for de tre flyttegruppene i Østlands- og Agder-sonene	118
7.9	Sysselsetting og pendling i de seks kommunene	123
7.10	Avslutning: En tilbakeflyttingshypotese	128
8	Tilbake til naturen?	131
8.1	Innledning	131
8.2	Små husstander med unge og eldre søkere.....	132
8.3	Den velvillige kommunen?	136

Del IV Oppsummering	139
9 Spredt boligbygging i sentraliseringens tid – noen avsluttende refleksjoner	141
9.1 Sentraliseringens tid	141
9.2 Planlegging av spredt boligbygging	141
9.3 Spredt boligbygging og befolkningsutvikling	144
9.4 Bygge spredt - med vett?	146
Litteratur	148
Vedlegg 1 Oversikt over personer som har blitt intervjuet	153
Vedlegg 2 Spørreskjema til personer som har søkt om å bygge ”spredt”	155
Vedlegg 3 Intervjuguide for intervju med ansatte i kommunene og på fylkesnivå	160

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Befolkningsutvikling 1995-2005, etter region.	30
Tabell 1.2	Ulike typer kommuner, avhengig av markedsetterspørselen og kommunens politikk mht boligbygging.	31
Tabell 3.1	Befolkningsøkning for Norge totalt, Vest-Agder, Aust- Agder og Hedmark fra 1/1 1996 til 1/1 2006 (tall i prosent av befolkning pr 1/1 1996)	48
Tabell 3.2	Befolkningsøkning for Eidskog, Sør-Odal og Nord- Odal samt Hedmark fra 1/1 1996 til 1/1 2006 (tall i prosent av befolkning pr 1/1 1996)	48
Tabell 3.3	Befolkningsøkning for Iveland, Marnardal og Audnedal samt Agderfylkene fra 1/1 1996 til 1/1 2006 (tall i prosent av befolkning pr 1/1 1996).....	49
Tabell 3.4	Befolkningsutvikling i Norge, Agderfylkene, Hedmark og seks kommuner i perioden 1996-2006, sett i forhold til fødselsover/underskudd og netttil/fraflytning	50
Tabell 5.1	Kommunenes planer og håndtering av spredt boligbygging	71
Tabell 6.1	Antall nye ene-, tomanns- og kombinerte boliger innenfor og utenfor tettsted i perioden 1985-1994 og 1995-2004 for landet som helhet.....	82
Tabell 6.2	Antall nye boliger innenfor og utenfor tettsted i perioden 1985-1994 og 1995- 2004 for 78 rand kommuner	82
Tabell 6.3	Antall boliger og andel spredt bygde boliger i periodene 1985-1994 og 1995-2004 i seks regioner (18 kommuner).....	83
Tabell 6.4	Antall boliger innen og utenfor tettsted. Etter byggeår og kommune.....	85
Tabell 6.5	Antall ene-, tomanns- og kombinerte boliger innen og utenfor tettsted. Etter byggeår og kommune.	86
Tabell 6.6	Areal fordelt på arealtilstand i prosent 1995-2004.....	89

Tabell 6.7	Boligbygninger utenfor tettsted fordelt på areal-tilstand i prosent 1995-2004.....	89
Tabell 6.8	Antall og areal av boligbygninger utenfor tettsted med effekt på prioriterte naturtyper. Etter kommune og byggeår.....	92
Tabell 7.1	Kommuner i randsoner til storbyregionene.....	100
Tabell 7.2	Befolkningen i randsonenes inner- og ytterbelter i 1987 og 2007. Endring i prosent.....	102
Tabell 7.3	Bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting i kommuner inndelt i fire geografiske soner. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.....	103
Tabell 7.4	Tilflytting, videreflytting og flyttebalanser i fire geografiske soner. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.....	104
Tabell 7.5	Sysselsetting og pendling (P:) i kommuner i fire geografiske soner. Årskull født 1966-70 da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler av årskullene.....	106
Tabell 7.6	Bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting i randsonerkommuner omkring de seks store byene. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.....	108
Tabell 7.7	Bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting i Hedmarkskommunene og i Oslo- beltet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.....	109
Tabell 7.8	Bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting i Agderkommunene og i Kristiansand-beltet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.....	109
Tabell 7.9	Tilflytting, videreflytting og flyttebalanser i randsonerkommuner omkring de seks store byene. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Per 100 ungdommer på 15-årstrinnet i kommunene.....	111
Tabell 7.10	Tilflytting, videreflytting og flyttebalanser i Hedmarkskommunene og i Oslo-beltet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.....	113
Tabell 7.11	Tilflytting, videreflytting og flyttebalanser i Agderkommunene og i Kristiansand-beltet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.....	115

Tabell 7.12	Tilflyttere i Hedmarks-kommunene fordelt etter bosted på 15-årstrinnet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.	117
Tabell 7.13	Tilflyttere i Agder-kommunene fordelt etter bosted på 15-årstrinnet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.....	118
Tabell 7.14	Syssetsetting og pendling (P:) i randsonerkommuner omkring de seks store byene. Årskull født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.	119
Tabell 7.15	Syssetsetting og pendling (P) i randsonerkommuner omkring de seks store byene. Menn født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler.	121
Tabell 7.16	Syssetsetting og pendling (P) i randsonerkommuner omkring de seks store byene. Kvinner født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler.	122
Tabell 7.17	Syssetsetting og pendling (P) i de tre kommunene i Hedmark. Årskull født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler.	124
Tabell 7.18	Syssetsetting og pendling (P) i de tre kommunene i Agder. Andeler. Årskull født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler.....	127
Tabell 8.1	Antall personer i husstanden til søkere som ønsker å bo spredt	132
Tabell 8.2	Alder på personer som søker om å bygge spredt	133
Tabell 8.3	Hvorfor en søkte om å bygge bolig, der en nå bor.....	134
Tabell 8.4	Bosted da en søkte om å bygge bolig.....	135
Tabell 8.5	Arbeidssted for de som søkte om å bygge bolig	135
Tabell 8.6	Søkernes generelle oppfatning av kommunen	136
Tabell 8.7	Søkernes vurdering hvilken del av prosessen som var mest tidkrevende.	137
Tabell 8.8	Søkernes vurdering av servicenivået på spesifikke deler av kommunes tilbud.	137
Tabell 8.9	Saksbehandlingstid, fra søknad ble fremmet til endelig byggetillatelse forelå.	138
Tabell 9.1	Eksempler på fordeler og ulemper ved en spesifisert LNF-inndeling.....	142
Tabell 9.2	Søknad om bygging i LNF-områder. Godkjente og avviste søknader i Norge for årene 2005 og 2006.....	143
Tabell 9.3	Pendlere 33-37 år, blant tilbakeflyttere og tilflyttere	145

Figuroversikt

Figur 1.1	Prosjektet spredt boligbygging: tema som belyses i denne rapporten.....	22
Figur 3.1	Kart over Hedmark.....	37
Figur 3.2	Nord-Odal; bosetningsmønster	38
Figur 3.3	Sør-Odal kommune; bosetningsmønster	39
Figur 3.4	Eidskog; bosetningsmønster	40
Figur 3.5	Kart over Agderfylkene og ”Knutepunkt Sørlandet”	43
Figur 3.6	Audnedal - bosetningsmønster.....	44
Figur 3.7	Marnardal - bosetningsmønster.....	45
Figur 3.8	Iveland; bosetningsmønster.....	46
Figur 6.1	Antall fullførte boliger 1985-2004	81
Figur 6.2	Prosentvis andel spredte boliger i landet, randkommuner og randkommuner i seks regioner.....	84

Sammendrag

Kjell Harvold, Hege Hofstad, Kjetil Sørli og Erling Vindenes

Spredt boligbygging i sentraliseringens tid

NIBR-rapport 2007:22

Prosjektet *Spredt boligbygging og befolkningsutvikling* kan sies å stå midt i spenningsfeltet mellom to viktige hensyn: På den ene siden er det et sterkt tverrpolitisk ønske om å opprettholde bosettingsmønsteret i alle deler av Norge. Ett virkemiddel for å oppnå dette, kan være at kommuner i distriktene tilbyr gode boligområder med landlige kvaliteter, som god plass mellom husene, frisk luft, grønne omgivelser. Tilrettelegging av denne typen spredt boligbygging utfordrer et annet viktig hensyn, knyttet til den klassiske arealplantenkningen. I denne tenkningen framheves fordelene ved å bygge tett – og gjerne i regulerte boligfelt. Spredt boligbygging kan altså oppfattes som et ”planproblem”, som kan gi grobunn for konflikter og problem mellom kommuner og planmyndigheter på høyere nivå. Et hovedspørsmål i prosjektet er altså om arealplansystemet og arealpolitikken er til hinder for bygdeutvikling og tilrettelegging for et ruralt boligmarked.

I denne rapporten drøfter vi hvordan arealplansystemet fungerer i forhold til kommuner som forsøker å etablere en spredt boligbygging. Hovedsøkelyset settes på hvordan seks utvalgte kommuner tilpasser seg gitt de sentrale føringer, signaler fra fylkesnivå osv. Rapporten drøfter også hvordan personer (søkere) som har søkt om å få bygge spredt i de aktuelle kommunene opplever situasjonen. Rapporten drøfter dessuten omfanget og lokaliseringen av spredt boligbygging, samt effekter på naturgrunnlaget.

Våre hovedkonklusjoner er at:

- Det formelle arealplansystemet setter opp visse rutiner som kan gjøre det krevende - men langt fra umulig - å bygge spredt.

- Like viktig er det imidlertid at det i *hovedsak* synes å være en felles forståelse mellom kommunene på den ene siden og fylkeskommune og de regionale statsetatene på den andre siden om hvordan en skal legge opp den spredte utbyggingen i distriktene. Det er altså ikke slik at kommunene blir møtt med krav om en rigid fortetningspolitikk, når de legger sine planer fram for statsetatene i sine respektive fylker.
- Det til nå ikke er påvist en sammenheng mellom en spredt boligbyggingspolitikk og befolkningsutviklingen i de kommunene vi har sett på. Flere forhold gjør at det hittil er usikkerhet knyttet til dette: Dels er spredt boligbygging en relativt ny politikk i flere av de kommunene vi har sett på. Det er derfor ikke sikkert at effekten vil slå ut før flere år fram i tid. Dels kan det være vanskelig å måle effekten av ett tiltak ("spredt boligbygging") blant mange årsaker som kan virke inn når det gjelder kommunes befolkningsutvikling.

De kommunene vi har sett på, har benyttet flere ulike tilnæringer når det gjelder spredt boligbygging – noe også plan- og bygningsloven åpner for. Vi vil framheve to kommuner – både fordi de har arbeidet aktiv med dette feltet – men også fordi de satset på litt ulike modeller. Den ene er Iveland (i Agder) hvor en ikke bare har spredt boligbygging i landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder), men også gjennom en egen regulerings-/bebyggelsesplan legger ut svært store tomter til salg (den største opp mot 20 mål). Den andre kommunen er Nord-Odal (i Hedmark) som gjennom sin nye plan, vedtatt i 2006, har foretatt en relativt omfattende inndeling av kommunens LNF-områder, og der det åpnes for ulike typer spredt utbygging på i alt 25 ulike områder.

Det er altså litt ulike strategier i ulike kommuner, men felles for alle de kommunene vi har sett på, er viljen til å ta i bruk en differensiert arealpolitikk, der en rural boligbygging inngår som en del. En modell for en slik differensiert arealpolitikk kan være å foreta en formalisering av soneinndelingen i LNF-områdene (som vi f.eks. ser i Nord-Odals nye kommuneplan). Ved hjelp av en slik inndeling bør kommunene kunne avklare byggesøknader i forhold til sektormyndighetenes interesser uten omfattende høringsrunder i hver enkelt sak.

I en videre forskning på dette feltet ser vi flere interessante tema, som vi bare delvis har fått belyst så tidlig i dette prosjektet. Vi vil her nevne to:

- Hvordan vil spredt boligbygging påvirke arealbruken: Vil f.eks. matjord eller sårbare naturområder bli mer - eller mindre - eksponert for nedbygging ved valg av en spredt utbyggingsstrategi?
- Hvordan vil spredt boligbygging påvirke befolkningsutviklingen og hvilke personer er det som på litt sikt velger å bo "spredt"?

Vi tror at begge disse problemstillingene kan besvares mer presist gjennom en ny gjennomgang om tre til fire år.

Summary

Kjell Harvold, Hege Hofstad, Kjetil Sørli og Erling Vindenes
Low density housing in a centralising age
NIBR Report 2007:22

The project *Dispersed Housing and Demographic Trends* could be said to straddle the difficult interface between two important concerns. On the one hand, there is firm cross-party commitment to preserving the current habitation pattern in all parts of Norway. One way local authorities could achieve this end might be to provide attractive residential areas whose qualities are reminiscent of a rural life style, including, for instance, more space between homes, fresh air, green surroundings. But promoting low density housing in this sense comes up against another important consideration. This is related to the classical approach to land use planning, which tends to highlight the advantages of high density housing – usually in the shape of regulated housing estates or projects. Low density housing can risk being viewed as a “planning problem”, likely to spark controversy between local governments and planning authorities at a more senior level. *One of the main tasks of the project is to establish whether the land use planning system and land use policy stand in the way of rural development and efforts to promote a rural housing market.*

We explore in this report how the land use planning system works in relation to local governments committed to encouraging low density housing. We study in particular six specially selected municipalities to see what they have done to accommodate central government constraints and signals from the county authorities. Our findings allow us to draw several important conclusions.

- The planning system sets out certain procedures which can make it difficult – but not impossible by any means – to pursue low density housing;

- Just as important, however, is that local and county authorities, on the one hand, and government agencies at the regional level, on the other, *tend largely* to agree on how to facilitate low density housing in rural areas. It is not the case that government agencies insist that local councils adopt inflexible high density policies whenever proposals are submitted to them.
- No evidence has been found so far to corroborate a connection between low density housing polity and demographic trends in the municipalities. Several factors make such a connection doubtful. First, low density housing is a relatively new political topic for many of the local councils included in the study. If there is an effect, it may take several years to emerge. Second, isolating the effect of a single factor (“dispersed housing”) among a large number of other likely causes of demographic change in the municipalities can be very difficult indeed.

The municipalities in our study have adopted several different approaches to low density housing – as indeed they are entitled to by the planning and building legislation. We would like to highlight two local authorities in particular, both because they are actively engaged with the issue and because their approaches are rather different. The first is Iveland (in Agder), where the authorities have not only established low density housing in agricultural, natural and recreational (ANR) areas, but adopted a special zoning/housing plan and put large plots of land (the biggest is about 5 acres) onto the market. The other municipality is Nord-Odal (in Hedmark), whose recent master plan, adopted in 2006, took a significant step towards zoning in the municipality’s ANR areas.

Different local councils prefer slightly different strategies, but they all share – at least the municipalities we looked at – a commitment to differentiated land use policy, which extends of course to rural housing. One approach to differentiated land use policy is to formalize the zoning of ANR areas (Nord-Odal’s new master plan being a case in point). Zoning should allow local authorities to satisfy the concerns of sector authorities without needing to conduct large-scale consultations for every single proposal.

This area of research throws up several interesting topics. This project has only explored a few of them. Some of the questions future research could investigate are the following.

- How is low density housing likely to affect land use? Is it likely to represent a risk to sensitive natural areas by being more or less parcelled out as a result of a low density housing strategy?
- What effect will low density housing have on municipal demographics, and who is likely, in the longer term, to live in a “low density home”?

Del I: Spredt boligbygging – en presentasjon

1 Spredt boligbygging: Introduksjon og problemstillinger

1.1 Tett eller spredt boligbygging?

De siste tiårene har vært preget av en sentralisering av befolkningen i Norge: Storbyene vokser, mens de rurale delene av landet opplever fraflytning. Dette skjer til tross for at det

er et sentralt mål ” å ta vare på hovudtrekka i busetjingsmønsteret, og utløyse verdiskapingspotensialet i alle deler av landet” som det heter i St.meld. nr 25 (2004-2005; side 7) *Om regionalpolitikken*, lagt fram av den forrige regjeringen (Bondevik II). Dette skal skje gjennom en rekke ulike tiltak, men i meldingen understrekes betydningen av å tilrettelegge for at den enkelte skal ha reell frihet til å bosette seg der en ønsker – og lokalsamfunnene må være attraktive for så vel nye innbyggere som for næringsliv. Det var ikke bare den forrige regjeringen som var opptatt av distriktsutvikling. I mange år har det vært et sterkt og tverrpolitisk ønske om å opprettholde bosetningsmønsteret i Norge. Gjennom slagordet ”Levende bygder” viderefører den nåværende regjeringen denne politikken, hvor hovedmålet er å bevare det norske bosetningsmønsteret.

Én av metodene for å holde folketallet på bygdene oppe på, er å tilby gode boligområder – utenfor planlagte boligfelt - med landlige kvaliteter, som god plass mellom husene, frisk luft, grønne omgivelser og stillhet. Noen kommuner i distriktene har gjennom sin arealplanlegging nettopp forsøkt å gjøre lokalsamfunnene attraktive for nye innbyggere. I sin nye kommuneplan (vedtatt 30. august 2006 av kommunestyret) er spredt boligbygging tillatt i en rekke avmerkede landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) i Nord-Odal i Hedmark. Et annet eksempel er Iveland kommune i Aust-Agder, der det er lagt

til rette for at interesserte kan få kjøpe store tomter til en relativt lav pris. Noen av tomtene er store nok (opp til 20 mål) til å ”romme dyrking av for til villahest og kanin” (www.iveland.kommune.no). Vi befinner oss med andre ord her langt utenfor den tradisjonelle tomtestørrelsen i norske boligfelt.

Noen vil hevde at en slik spredt boligpolitikk, som den vi ser eksempler på både i Iveland og Nord-Odal kan gå på bekostning av viktige hensyn: Boliger bør bygges tett bl.a. fordi dette gir mindre transportbehov, mindre nedbygging av biologisk verdifulle arealer, mindre konflikt med landbrukshensyn og lavere investerings- og driftskostnader, som det f.eks. heter i den faglige sluttrapporten for Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling (Næss 1992:19). Rapporten viser også at et slikt fortettet utbyggingsmønster - kalt ”miljøalternativet” av forfatteren - hadde sterkere støtte blant fagfolk i offentlig forvaltning, lavere blant lokalpolitikere og i befolkningen.

Hvis kommuner ønsker å legge til rette for spredt boligbygging, kan de også komme i konflikt med statlige sektorinteresser: Det kan f.eks. tenkes at landbruksmyndighetene reagerer hvis det foreslås spredt utbygging på dyrket eller dyrkbar mark. Tilsvarende kan veimyndighetene sette foten ned, dersom den lokale boligpolitikken utfordrer trafikale hensyn. En arealpolitikk som legger opp til spredt bebyggelse, er altså ikke uten videre uproblematisk. Et av hovedspørsmålene i denne rapporten er å se nærmere på de spenningene som kan oppstå når kommunene legger opp til boligbygging utenfor det tradisjonelle (boligfelt-) mønsteret: *Er arealplansystemet og arealpolitikken et hinder for bygdeutvikling og tilrettelegging av et ruralt boligmarked?*

Et slikt spørsmål kan ikke besvares uten å rette søkelyset mot kommunenes eget planarbeid. Tilrettelegging av areal for boliger i er et sentralt tema i arealpolitikken, noe som ikke minst kommer til uttrykk som konflikter i kommunale planprosesser. I sitt ønske om å legge til rette for attraktive tomter for nye boligbyggere må kommunene foreta avveininger i forhold til andre planhensyn: I hvor stor grad oppleves dette som et problem lokalt: Hva står sentralt blant de kommunale aktørene når arealpolitikken skal utformes?

Den kommunale arealplanleggingen skjer selvsagt ikke i et vakuum. Den lokale politikken må ikke minst ta hensyn til styringssignal fra andre nivå. Det regionale leddet spiller her en viktig rolle: Hvordan påvirker fylkeskommune, fylkesmann og regionale statsetater utformingen av lokal tomteløstpolitikk?

Spredt boligbygging kan altså delvis beskrives som en prosess, der kommunen utformer en plan med påvirkning og innspill fra andre aktører. Samtidig vil spredt boligbygging gi et bestemt ”produkt”, dvs. en konkret plan for hvordan kommunens areal skal forvaltes framover. Hvilke konsekvenser kan en slik spredt boligbygging få for kommunens areal og for utviklingen av innbyggertallet i kommunen? Dette er også spørsmål vi reiser i denne rapporten.

1.2 Gangen i rapporten

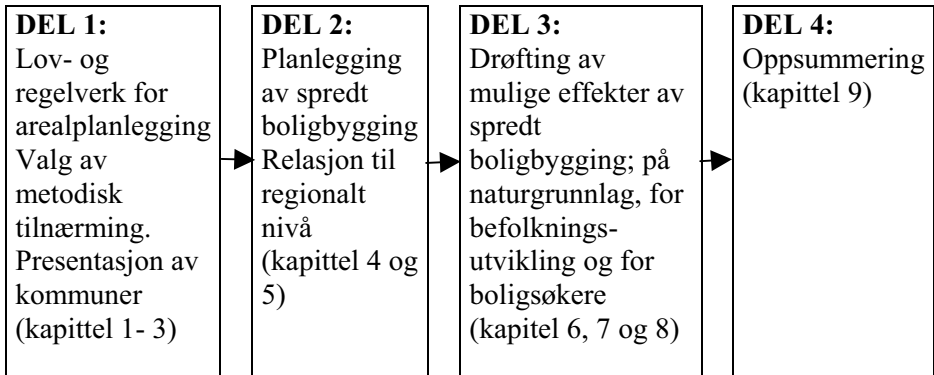
De problemstillingene vi har nevnt over, ønsker vi å kartlegge med litt ulike innfallsvinkler. Rapporten er delt i 4 hoveddeler. I del 1 presenterer vi de kommunene vi har sett på og de metodiske grepene vi har foretatt (kapittel 1, 2 og 3).

I del 2 (kapittel 4 og 5) presenterer vi hvordan kommunene planlegger den spredte boligbyggingen. Selv om kommunene har klare oppskrifter på hvordan planleggingen bør legges opp, er det ikke gitt at den kommunale arealplanleggingen faktisk blir utformet i tråd med de lokale ønsker. Ikke minst vil aktører på regionalt nivå kunne tenkes å påvirke den lokale planen. Dette gjelder både fylkeskommunen og regionale statsetater. I kapittel 4 drøftes relasjonen mellom kommune og det regionale nivået, og i kapittel 5 kommunenes faktiske planlegging..

Den kommunale arealplanen vil selvsagt ha betydning for en rekke forhold. Dette drøfter vi nærmere i del 3 av rapporten. I forbindelse med dette prosjektet er det særlig tre spørsmål vi retter oppmerksomheten mot: For det første stiller vi spørsmål ved konsekvensene av spredt boligbygging. Med utgangspunkt i data for spredt boligbygging de siste tjue årene, stiller vi spørsmålet: Er det grunnlag for å hevde at en slik spredt utbygging er til skade for arealet i kommunene (jf kapittel 6)? For det andre drøfter vi flyttemønstre i de aktuelle kommunene. Hvem flytter til kommunene: Er det i stor grad bygdas egne folk som vender tilbake til sitt opprinnelige fødested, eller er det ”nye” personer uten røtter i kommunene som kommer (jf. kapittel 7)? Denne typen spørsmål blir imidlertid ikke endelig bevart i denne rapporten. NIBR tar sikte på å komme med oppfølgende rapportering av dette om tre til fire år (jf. også oppsummeringen i del 4). For det tredje ønsker vi å kartlegge hvordan boligsøkerne oppfatter situasjonen: vi ser på personer som har bygd ”spredt”: hvorfor har de valgt å gjøre dette – og hvordan har disse personene opplevd det offentlige apparatet som har behandlet søknadene (jf. kapittel 8)?

Avslutningsvis forsøker vi å samle trådene, og drøfte hvordan arbeidet som er beskrevet i rapporten kan følges opp videre.

Figur 1.1 *Prosjektet spredt boligbygging: tema som belyses i denne rapporten*



1.3 Spredt boligbygging – hva er det?

”Spredt boligbygging” er i utgangspunktet et tvetydig begrep, som kan forstås på minst to ulike måter. Én tilnærming er knyttet til *Statistisk sentralbyrås (SSB) definisjon*. I byråets terminologi snakkes det om ”tettsteder”: Et norsk tettsted er en hussamling der det bor minst 200 personer (ca. 60-70 boliger), og der avstanden mellom husene normalt ikke skal overstige 50 meter. SSB har på bakgrunn av dette også definert egne tettstedgrenser. Området utenfor tettstedene blir dermed ”spredtbygde”.

I følge *plan- og bygningsloven* skal kommunene gjennom kommuneplanen arealdel foreta en inndeling av arealet i ”byggeområder” og areal som skal benyttes til andre formål. Et viktig begrep her er ”landbruks- natur- og friluftsområder” (LNF). LNF-områdene utgjør ofte en svært stor del av en kommunes areal, og som navnet tilsier er dette områder der en i utgangspunktet forutsetter at det i liten grad skjer boligbygging. I den grad det finner sted boligbygging her, vil den i lovens forstand være ”spredt”. Plan- og bygningslovens bestemmelser, blir mer utdypet i neste avsnitt.

Store deler av Norge vil karakteriseres som ”spredt” etter begge disse definisjonene. Imidlertid kan kommuner ha regulert områder til boligformål – som i SSBs terminologi defineres som spredt. Dette kan

skyldes at boligområdet bare er delvis bebygd – eller det kan skyldes at området fra kommunens side er planlagt med så store tomter/ friareal at området ikke faller inn under byråets krav for tett bebyggelse.

I tillegg til SSBs og plan- og bygningslovens definisjoner kan begrepet i dag også forstås ut fra en *politisk* kontekst, der spredt boligbygging ikke er et uproblematisk tema. Det kan oppfattes som et konkurransefortrinn for Bygde-Norge, at en legger til rette for spredt boligbygging for å opprettholde befolkningen i rurale strøk. I en viss forstand kan altså spredt boligbygging sies å være et distriktspolitisk virkemiddel. Samtidig er staten opptatt av at kommunene lager ”gode” planer. Og når det skal planlegges, fokuseres det gjerne på det motsatte av spredt utbygging, nemlig fortetting. I dokumenter fra Miljøverndepartementet (Md) – som er øverste instans når det gjelder fysisk planlegging – synes fortettingsidealet å stå sterkt: ”Fortetting med kvalitet” (Veileder T-1267), ”Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder” (Rapport T-1355) og Bedre miljø i byer og tettsteder (St.meld. nr 23 (2001-2002) er eksempler på dokument som flagger et urbant fortettingsideal. Det kan argumenteres for at fortetting er en arealstrategi med flere fordeler. Fortetting begrenser naturinngrep, reduserer utgifter til teknisk infrastruktur som vei, vann, avløp, renovasjon og strøm og gir muligheter for rasjonelle offentlige tjenester innen bl.a. omsorgstjenester og skoleskysordninger. Fortetting kan også være et samferdselspolitisk virkemiddel, ved at konsentrasjon av boliger gir et bedre grunnlag for å opprette kollektiv transport.

Spredt boligbygging, kan altså forstås på litt ulike måter. I plan-sammenheng vil likevel de *juridiske* rammene som er basert på plan- og bygningsloven, stå sentralt. I neste avsnitt går vi nærmere inn på de formelle rammene for spredt boligbygging med utgangspunkt i PBL.

1.4 Rammene for spredt boligbygging i kommunal arealplanlegging

Spredt boligbygging før 1985

Spredt utbygging i forhold til planlegging ble først aktuelt i den første bygningsloven (fra 1965) som omfattet hele Norges areal. Hovedregelen i denne loven var at utbygging skulle være planlagt. Det har imidlertid alltid vært gitt ”nødventiler” fra dette absolutte plankravet slik at det mulig å gjennomføre enkelttiltak gjennom dispensasjoner

og bestemmelser om spredt utbygging i landbruks- natur og friluftsområder. Før dette landsdekkende plankrav var det i hovedsak byene som hadde en planlovgivning i tillegg til en rekke andre kommuner fikk planmyndighet til bl.a. å regulere byggefelt, mens det ikke var et tilsvarende plankrav i rurale strøk. Bygging i rurale strøk var likevel underlagt arealvurderinger gjennom jordloven.

Det var derfor i en viss forstand allerede et arealforvaltningssystem på plass – også utenfor byene - da den landsdekkende bygningsloven kom i 1965. Med den nye plan- og bygningsloven (PBL) av 1985, ble LNF-kategorien innført. Nedenfor beskriver vi hvordan bestemmelsene knyttet til kommuneplanens arealdel er lagt opp, med særlig vekt på spredt boligbygging i LNF-områder. Beskrivelsen tar i stor grad utgangspunkt i Miljøverndepartementets (2001) veileder om kommuneplanens arealdel.

Spredt boligbygging i kommuneplansystemet

Plan- og bygningsloven forutsetter at det utarbeides en kommuneplanen med arealdel, som vanligvis består av kart og bestemmelser. Kartet viser de arealbrukskategorier som planen fastlegger. Bestemmelsene utfyller og utdyper den fastlagte arealbruken. Arealplankartet og bestemmelsene utgjør til sammen den juridisk bindende delen av kommuneplanens arealdel. Med planen kan det også følge retningslinjer og/eller forklaring på hvordan kart og bestemmelser skal forstås og praktiseres. Dette kan være retningslinjer fra kommunestyret til kommunens øvrige organ om hvordan planen skal følges opp og gjennomføres (kommunens handlingsprogram). Det skal også foreligge en mer utførlig beskrivelse av hvilke vurderinger som har ført fram til den foreslåtte plan, og hvilke rammebetingelser planen bygger på. Dette skal foreligge i form av planforklaring og beskrivelse, samt dokumentasjon av uttalelser og saksfremstilling fram til og med endelig vedtak.

Arealdelen kan kun angi en av arealbrukskategoriene innenfor det samme området. Det er ikke adgang til å kombinere kategoriene (med unntak av sjø). I følge plan- og bygningslovens § 20-4, skal arealdelen skille mellom følgende kategorier

1. Byggeområder.
2. Landbruks-, natur- og friluftsområder.
3. Områder for råstoffutvinning.
4. Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret.

5. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.
6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet.

I svært mange kommuner, ikke minst i rurale strøk, vil kategorien 2 i listen over - landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) - utgjøre en svært stor del av arealet i kommunen. I kommuneplanens arealdel skal områder for landbruk, herunder jord- og skogbruk, reindrift, utmarksnæring, fiske som ledd i stedbunden næring og annen primærnæring legges ut sammen med natur- og friluftsområde i bunden kombinasjon.

I områder som i arealdelen har blitt lagt ut til LNF-område, er det ikke tillatt med annen bygge- og anleggsvirksomhet enn den som har direkte tilknytning til landbruk / stedbunden næring (tradisjonell landbruksvirksomhet). Bortsett fra til den tradisjonelle næringen, eksisterer det altså et generelt byggeforbud. Imidlertid gir PBL adgang til spredt utbygging i LNF-områder dersom dette er kartfestet i kommuneplanens arealdel.

I så fall må både lokalisering, hvor bygningene skal stå, og omfang, hvor mange, vises på plankartet og gå fram av bestemmelsene.

I arealdelen kan LNF-områdene som nevnt ikke underinndeles med rettslig bindende virkning overfor den enkelte. Det vil si at en ikke gjennom selve arealdelen kan legge restriksjoner på landbruksvirksomhet av hensyn til natur- og friluftinteressene, og at det ikke kan knyttes separat rettsvirkning til natur- og friluftsområde og til de ulike underinndelinger under landbruk, f.eks. reindrift. Hvis kommunen likevel ønsker å markere hvilke interesser som er mest fremherskende, og gi signaler om dette til bruk i enkeltsaker, kan L, N og F vises hver for seg på eget temakart som ikke har rettsvirkning, men har karakter av veiledende retningslinje. På samme måte kan sektormyndighetenes innspill i planprosessen, f. eks. med distriktsplaner etter reindriftsloven, landbruksplaner, verneforslag etter naturvernloven og friluftplaner være en viktig informasjon og retningslinje når det gjelder søknader om bygging i LNF-områder.

Når det åpnes for spredt boligbygging i LNF-områder er hensikten å gi rom for innpassing av visse andre bygninger i LNF-området enn de som nyttes i primærnæring uten å gjøre det nødvendig med planrevisjon, reguleringsplan eller dispensasjon i det enkelte tilfellet. Videre er det forutsatt at bruk av bestemmelsen skal avklare om, og i

tilfelle hvor og hvor mye, det kan bygges i LNF-områdene utover det som har sammenheng med LNF-kategorien. Det vil si at omfang og lokalisering av bebyggelsen må avklares under kommuneplanprosessen, bl.a. av hensyn til sektormyndighetene. Gjennom å gi bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse, vil rammebetingelsene også i forhold til sektorene være gitt. Utbygging etter disse bestemmelsene er dermed i samsvar med kommuneplanens arealdel. Det skal altså ikke være nødvendig med tilleggsvurderinger i forhold til rammebetingelsene, herunder av sektormyndighetene, for å avklare hver enkelt byggesak.

Utgangspunktet er selvfølgelig at utbyggingen skal være ”spredt”, med andre ord at ”områdets overveiende karakter skal være åpent og ikke tett bebygget” som det heter i Mds veilder til kommuneplanens arealdel. Kravet til angivelse av omfang og lokalisering (som altså framgår av PBLs §20-4) må være så detaljert at det i forhold til sektormyndighetene kan skje en prinsipiell avklaring under kommuneplanprosessen om hvor bygging tillates og hvilket omfang bebyggelsen vil få.

Dersom det legges opp til at spørsmålet om lokalisering først skal avgjøres i forbindelse med den konkrete byggesak, vil lovens krav ikke være oppfylt. Fordi konfliktgraden og de faktiske forhold vil variere, vil det til en viss grad bero på en konkret vurdering om lokaliseringskriteriene gir et godt nok vurderingsgrunnlag i det enkelte tilfelle.

Det kan også *gis veiledende retningslinjer* til planen om lokalisering av spredt bebyggelse etter innspill av de forskjellige fagmyndigheter. Fagmyndighetene utarbeider kriterier og temakart, og kommunene legger disse til grunn ved behandling av bebyggelsesplaner og dispensasjonssaker.

Utbygging i LNF-områder kan altså formalisere på ulike måter:

- Ved at kommunen i selve planen, markerer de områder som er aktuelle for spredt utbygging (og angir omfanget av utbyggingen)
- Ved at kommunen lager veiledende retningslinjer for hvordan søknader om spredt boligbygging skal behandles.
- I tillegg kan kommunen selvsagt lage en reguleringsplan for utbygging av området, men området vil i så fall opphøre å være en del av kommunens LNF-areal.

Dispensasjon fra planen

§ 7 i PBL åpner for at kommunen kan dispensere fra ”bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift” dersom det foreligger ”særlige grunner”. Med dispensasjon i PBLs forstand menes altså tillatelse til i enkelttilfeller å fravike bestemmelser eller planer gitt i henhold til loven, til fordel for en søker. En dispensasjon i en byggesak er et unntak fra den planen som måtte foreligge, men planen som sådan blir ikke endret. Mens en planendring som følge av saksbehandlingsreglene tar tid, vil en dispensasjon kunne gis som en integrert del av byggesaken. Dispensasjonsadgangen kan derfor oppleves som tidsbesparende i forhold til å lage en ny plan (men for den som søker om dispensasjon, vil selvsagt behandlingsprosessen kunne oppleves som lang, sammenliknet med en situasjon der en dispensasjonssøknad ikke er nødvendig). Ved å dispensere, fravikes altså regelverket i enkeltsaker. Særlig der det er tale om dispensasjon fra plan kan det knyttes betenkeligheter til bruk av dispensasjonsadgangen: En utstrakt bruk av dispensasjoner kan bidra til å undergrave arealplanen som et styringsverktøy.

Kommunal planlegging og regionale og nasjonale styringssignal

Myndighet til å fatte kommunale arealplanvedtak er desentralisert til kommunene, men en av forutsetningene for å legge planmyndigheten til kommunene er at planleggingen skulle skje innenfor rammene av *nasjonal politikk*. Mål og rammer for den nasjonale arealpolitikken blir blant annet formidlet i stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer og rundskriv. Disse mål og rammer skal legges til grunn for kommuner, fylkeskommuner og statlige fagmyndigheter i deres planlegging og forvaltning. Etter § 9-3 i plan- og bygningsloven har fylkesmennene og andre statlige sektormyndigheter ansvar for å følge opp målene og rammene overfor kommunene. Avvik fra retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelser til kommunale planer fra f.eks. fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter.

Rikspolitiske retningslinjer er en formell instruksjon til kommunene – og andre myndigheter, og skal legges til grunn i all planleggingsvirksomhet etter PBL, og er samtidig viktige saksforutsetninger i enkeltsaksbehandlingen etter loven. Det fins bl.a. rikspolitiske retningslinjer for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen, retningslinjer for vernede vassdrag og - ikke minst viktig i sammenheng med spredt boligbygging - rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Denne sistnevnte rikspolitiske retningslinjen blir ofte benyttet som et argument for en relativt tett bebyggelse (for å skape de mest hensiktsmessige transportløsningene).

I tillegg til nasjonale styringssignaler kan fylkesplanene legge retningslinjer for arealbruk. Det kan dessuten utarbeides planer for deler av et fylke eller for bestemte virksomhetsområder (fylkesdelplaner). Hvis kommunale planer avviker fra retningslinjene om arealbruk i fylkesplansystemet, kan dette gi grunnlag for innsigelser.

Ut over de bestemmelser som er nedfelt i plan- og bygningsloven, har en rekke andre lover betydning for forvaltningen av arealet. Ikke minst er jordloven (av 1995) sentral. Denne loven har som formål å sikre at jordbruksareal blir brukt til ”beste for samfunnet og landbruket”. Både plan- og bygningsloven og jordloven forvaltes av kommunene, men det kan hevdes at de lovene fortsatt ”tilhører” to deler av statsforvaltningen; Arealpolitikk ligger til Miljøverndepartementet som er ansvarlig myndighet for plan- og bygningsloven. Landbrukspolitikken ligger til Landbruksdepartementet som er ansvarlig for jordloven.

Arealforvaltning *kan* assosieres med miljøvern der plansystemet framstår som et miljøpolitisk redskap. Historisk har det også vært uavklarte forhold mellom disse departementenes virkeområde. De har tradisjonelt hatt ulike syn på LNF-områder. Landbruksmyndighetenes har ønsket at disse områdene skal styres etter deres særlover¹, mens planmyndigheten har ønsket at plan- og bygningsloven skal være en overordnet lov som gjør særlover overflødige. Det har oppstått et spenningsforhold mellom de ulike forvaltningssystemene, noe som har ført til at forvaltningen av LNF- områder beskrives som ”regimenes slagmark” (Skjeggedal 2000:121).

Spredt utbygging i strid med regulerte planer må også vurderes i forhold til en rekke andre forhold enn jordlov og plan- og bygningslov. To andre viktige lover som ofte vil komme i betraktning ved spredt utbygging er *delingsloven* fra 1970 som omfatter kartlegging, deling og registrering av grunneiendom og *vegloven* fra 1963 som regulerer avkjøringer fra offentlig vei. Ofte vil spredt boligbygging være knyttet til en fradelingssak der ny tomt må fradeles en eiendom. Det er kommunene som myndighet i fradelingssaker. I tillegg vil ofte spredt boligbygging kreve ny eller utvidet avkjøring fra offentlig vei. Når slik avkjøring ikke er regulert, krever dette egen avkjørings-tillatelse fra Statens vegvesen for riks- og fylkesveiene og kommunen for kommunal vei. Betingelser og krav for slike avkjøringstillatelser avhenger av både lokale trafikkforhold og veiens standard.

¹ Bl.a. jordlov, skoglov og reindriftslov.

Tidligere var avløpsforhold viktige barrierer mot spredt utbygging for å sikre at ikke resipienten ikke ble forurenset. Det var tidligere strenge krav til avløp for å hindre forurensing. I dag har kommunene myndighet til å gi utslippstillatelse til mindre renseanlegg til bolighus, i henhold til en forskrift fra 2000. Større anlegg skal godkjennes av fylkesmannen..

Oppsummering: Spredt boligbygging; mellom kommunale ønsker og statlige krav?

Kommunene kan altså legge opp til en viss spredt boligbygging i LNF-områder. Samtidig kan kommunene da støtte på fylkeskommunale - og ikke minst - ulike statlige sektorinteresser, som har motforestillinger mot en slik utbygging. Selv om det til en viss grad åpnes for spredt utbygging, er det altså ikke gitt at kommunene klarer å få gjennomslag for dette i praksis.

1.5 Vekst på ytterkanten av byområdene?

I et langt perspektiv – siden Den andre verdenskrig – har norske byer og tettsteder blitt mer spredte og arealkrevende. Urbaniseringen har i stor grad skjedd ved en mer eller mindre fornuftig spredning av bebyggelsen utover det som opprinnelig var jomfruelig mark, og er sånn sett ikke ulik den litt uryddige byveksten som i USA har blitt karakterisert som ”Urban sprawl”. Mens innbyggertallet i bykjernen har stagnert eller falt har gjerne forstadsområdene fått flere beboere. Siden 1980-tallet har det imidlertid – både i Norge og mange andre land - skjedd en reurbanisering: Stadig flere bor i byene og det bygges mer arealeffektivt: I en studie av 21 norske byer og tettsteder viser f.eks. Larsen og Saglie (1995) at mens det på 1970-tallet var en vekst på ca 20 prosent tettstedsareal pr. innbygger var denne veksten mindre enn tre prosent på 1980-tallet. I hele perioden 1970-90 økte imidlertid de samme tettstedenes areal med ca 40 prosent: tettstedene vokste med andre ord sterkt, parallelt med at det skjer en reurbanisering innenfor de enkelte byområdene.

Urbaniseringen har ikke blitt svakere de siste ti årene. Fra 1995-2005 har storbyregionene vokst nesten dobbelt så raskt som befolkningsøkningen for landet totalt, jf også tabellen nedenfor. I løpet av dette decenniet har Norges befolkning økt med nesten seks prosent, mens veksten i storbyregionene har vært over 10 prosent. Til tross for vekst i folketallet for landet, har det vært en betydelig nedgang i de mest rurale områdene: Landsbygdregionens befolkning har falt med 4,4 prosent fra 1995 til 2005. Som det framgår av tabellen nedenfor har

(de mindre) byregionene en befolkningsvekst på 4,7 prosent, mens bygdebyregionene hadde omtrent like stor befolkning i 2005 som i 1995.

Kommuner på landsbygda som ønsker å øke folketallet, har altså statistikken mot seg. Dette betyr selvsagt ikke at slike kommuner pr definisjon må stagnere befolkningsmessig.

Tabell 1.1 *Befolkningsutvikling 1995-2005, etter region.*

	1995	2005	Absolutt endring 1995–2005	Prosentvis endring 1995-2005
Storbyregioner	2.278	2,512	+ 234	+ 10,3 %
Byregioner	1.103	1,154	+ 51	+ 4,7 %
Bygdebyregioner	323	323	+ 0	+ 0.1 %
Landsbygdregioner	645	617	- 28	- 4.4 %
Norge totalt	4.348	4,606	+ 258	+ 5,9 %

Kilde: Tall basert på Sørli (2005). Tall i tusen.

I dette prosjektet retter vi søkelys mot kommuner som i utgangspunktet ligger relativt langt fra nærmeste storby, så langt utenfor at de ikke kan karakteriseres som en del av det tradisjonelle ”byvevet”: De er verken by, forstad eller en bebygd korridor som kan sies å være en direkte del av et urbant område. Likevel ligger kommunene ikke lenger unna enn at det kan være mulig å arbeide i byen, hvis en er villig til å bruke en del tid på pendling.

Disse kommunene er altså utenfor det en vanligvis vil kalle ”The Urban Sprawl”, men de er samtidig ikke blant de mest perifere kommunene i landet. I tabellen nedenfor har vi illustrert dette. Kommunene vi retter søkelys på er i **rute 1**: dette er steder hvor det kan tenkes å være en viss etterspørsel etter boliger. Her vil det vanligvis være nok av plass, både i regulerte boligfelt og utenfor det tradisjonelle boligfeltet. Hvis kommunen i tillegg selv ønsker å legge til rette for slik spredt boligbygging, kan det tenkes at en får en del spredt utbygging av boliger. Også rute 2 illustrerer et eksempel der en har kommuner som ønsker å legge til rette for spredt utbygging, men her er etterspørselen etter boligtomter så liten at det i realiteten skjer svært liten utbygging. Rute 3 i tabellen illustrer det motsatte av rute 2: I bykommuner med vekst vil nok interessen (etterspørselen i markedet) for spredte boligtomter i utgangspunktet være stor. Som

oftest vil slike kommuner forsøke å styre veksten inn i regulerte boligfelt.

Tabell 1.2 *Ulike typer kommuner, avhengig av markedsetterspørselen og kommunens politikk mht boligbygging.*

	Markedet kan tenkes å etterspørre boliger som ligger spredt	Markedet vil i liten grad etterspørre boliger som ligger spredt
Kommunen ønsker å legge til rette for spredt boligbygging	1: Eksempel: Kommuner i ytre randsonen til større byer. <i>Valg av kommuner i prosjektet</i>	2: Eksempel: Perifere kommuner
Kommunen ønsker ikke å tilrettelegge for spredt boligbygging	3: Eksempel: Bykommuner i vekst	4: Uaktuell

Vårt fokus ligger altså på kommuner i den ytre randsonen til større byer. I og med at vi i utgangspunktet antar at ikke bare nasjonale styringssignaler kan spille en rolle, har vi sett det som et poeng å velge kommuner med *ulik* regional tilknytning: Vi har derfor valgt en komparativ tilnærming med to sett av tre kommuner, som ligger i pendlingsavstand til hver sin storby.

2 Metode/datakilder

2.1 Innledning

De datakildene vi har benyttet i denne rapporten, kommer i hovedsak fra tre ulike typer kilder. For det første har vi gjennomført intervju med sentrale personer i de seks kommunene samt på regionalt nivå (jf. også avsnitt 2.2). I tillegg har vi gjennomført en spørreskjemaundersøkelse for å kartlegge hvordan boligsøkerne opplever situasjonen (se avsnitt 2.3). Dessuten har vi benyttet oss av ulike statistikk-kilder, samlet inn i forbindelse med prosjektet, men bearbeidet slik at de gir relevant informasjon for oss (jf. avsnitt 2.4).

2.2 Intervju i kommunene

I kommunene har vi intervjuet personer med førstehåndskjennskap til de administrative rutinene og saksbehandlingen knyttet til plan- og bygningssaker. I tillegg har vi intervjuet personer i ledende posisjoner for å få innsikt i kommunens overordnede strategi – både generelt – og ikke minst når det gjelder den kommunale planleggingen. I de fleste kommunene har vi intervjuet både rådmann og ordfører. I vedlegg 1 framgår navnene på de vi har intervjuet. Av flere grunner – ikke minst p.g.a. at kommunene har ulik størrelse og er ulikt organisert – er det intervjuet et ulikt antall personer i kommunene.

For å få en oversikt over hvordan det regionale nivået vurderte situasjonen, ble det også gjennomført intervju med representanter fra fylkesmann og fylkeskommune i Vest-Agder og Hedmark (jf. også vedlegg 1)

Intervjuene i kommunene ble i hovedsak gjennomført som gruppeintervju der to eller tre forskere fra NIBR deltok. En del informasjon om konkrete praktiske ordninger ble innhentet direkte med enkeltsaksbehandlere. Det var på forhånd utarbeidet en intervju-guide. Denne ble

ikke fulgt slavisk, men alle temaene i guiden ble berørt i løpet av intervjuene. Gruppeintervjuene tok vanligvis to til tre timer, og ble gjennomført i de aktuelle kommunene. På fylkesnivå ble informantene i noe større grad intervjuet enkeltvis, også i forhold til det regionale nivået var det utarbeidet egne intervjuguider på forhånd.

I tillegg til selve intervjuene er det innhentet skriftlig informasjon om kommunene. Dette gjelder både kommuneplaner og annet materiale. Informasjon fra kommunenes nettsteder er også hentet inn.

2.3 Spørreskjema til boligsøkere

Vi har i tillegg sendt ut et kort spørreskjema til alle de som har søkt og fått innvilget søknader gjennom dispensasjon til spredt bolig i de seks kommunene. Antall år variere noe mellom kommune. I samarbeid med kommuneadministrasjonen i de seks kommunene fant vi fram til de aktuelle personene, som hadde søkt og fått byggetillatelse i perioden 1999-2005. I alt ble det sendt spørreskjema til 103 personer, og det ble foretatt en purrerunde overfor de som ikke svarte i første runde. Undersøkelsen (med purring) ble gjennomført vinteren 2005/2006. Totalt fikk vi inn 63 svar, dvs. en svarprosent på 61, som må sies å være relativt bra. Gjennomgående har respondentene også fylt ut de fleste spørsmålene i skjemaene.

Én av grunnene til den relativt høye svarprosenten kan være at spørreskjemaet er relativt kort; i alt 11 spørsmål på fire sider (spørreskjemaet er vedlagt bak i rapporten). Ulempen med et slikt kort skjema er selvsagt at en bare får anledning til å stille noen få hovedspørsmål. Samtidig var det nettopp et slikt overordnet innblikk vi ønsket å få ved dette skjemaet. Det bør understrekes at skjemaet altså er sendt til personer som *har fått* byggetillatelse. En del av disse har vært gjennom lange og vanskelige prosesser, men utfallet har tross alt blitt positivt til slutt. Vi vil anta at dersom undersøkelsen hadde inkludert søkere som har blitt avvist, ville vurderingen av kommunen (jf for eksempel spørsmål 5 i skjemaet) blitt mer negativ. Samtidig ønsket vi i denne undersøkelsen å rette søkelys på personer som hadde vært gjennom *hele* søknadsprosessen – og de refleksjoner disse har gjort seg. Skjemaet som ble sendt ut var delt i tre hoveddeler. Et par spørsmål gjaldt husstandens ”biografi”, alder til søker og antall personer i husstanden (presentert i avsnitt 2 nedenfor). Tre spørsmål rettet søkelys mot bakgrunnen for at søkerne ønsket å etablere seg i ny bolig (presentert i avsnitt 3) og ett en tredje del av skjemaet retter

søkelyset mot relasjonen til kommunen i selve søknadsprosessen. Skjema er vedlagt rapporten.

2.4 Statistikk/databaser

Statistisk sentralbyrå (SSB) har på oppdrag fra NIBR framskaffet empiri om kommunene basert på tilgjengelig og landsdekkende databaser om boliger, eiendommer, arealdekke og arealtilstand. Hensikten med denne undersøkelsen har vært å kartlegge omfanget av spredte boliger samt hvordan disse spredte boligene har berørt natur- og miljøverdier.

SSB har utarbeidet en statistikk over antall spredte boliger basert på GAB (**g**runneiendom-, **a**dresse- og **b**yggningsregisteret)-registeret. GAB er et offisielt register for informasjon om disse "objektene". I dette prosjektet er utgangspunktet for datainnsamling bygningsdelen hvor vi benytter oss av informasjon om boligbygg; type boligbygg, beliggenhet, bruksareal og når bygningen er tatt i bruk. Boligbygg som er tatt med i undersøkelsen er: eneboliger og eneboliger med hybel/sokkelleilighet, del av tomannsbolig vertikalt/horisontalt delt boliger kombinert med annet bygningsformål. Fritidsbygg, våningshus, driftsbygninger, større boligbygg, uthus/garasjer er dermed ikke med i undersøkelsen. Disse dataene omhandles spesielt i kapittel 6.

Vi har benyttet tall fra 1985 fram til 2004, som er siste fullførte registreringsår, da denne rapport ble påbegynt. Tallene for våre undersøkelsesenheter er generelt små. Dessuten viser tall fordelt på år store variasjoner mellom årene. Vi har derfor besluttet å dele perioden opp i to deler: 1985 – 1994 og 1994 til 2005. Dette gir to 10-års perioder.

I prosjektarbeidet har vi også til en viss grad benyttet oss av KOSTRA (KOMMune STAT RAPportering)-statistikken. KOSTRA er innført av staten som en landsdekkende database for kommuners og fylkeskommuners virksomhet. Kommunene registrerer selv etter mal fra SSB til denne basen. Den er allment tilgjengelig på www.ssb.no/kostra.

3 Presentasjon av de seks kommunene

3.1 I pendlingsavstand til storbyen

Utgangspunktet for valg av våre kommuner er - som nevnt i kapittel 1 - at de skulle ha en viss avstand til nærmeste storby. Tre av kommunene kan sies å ligge i pendlingsavstand til Oslo og tre ligger i pendlingsavstand til Kristiansand. I dette avsnittet foretar vi en kort presentasjon av kommunene og fylkene/regionene de ligger i.

3.2 Kommunene i Hedmark

Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog ligger helt sør i Hedmark, jf. også kartet nedenfor. Alle tre kommunene ligger i Glåmdalsregionen, hvor også Kongsvinger, Grue, Åsnes og Våler inngår. Store deler av Glåmdal er sterkt knyttet til andre regioner. ”Dette gjelder i forhold til nærings- og handelsmarked, arbeidsmarked, samt utdanning og samferdsel” som det heter i fylkesplanen for Hedmark (2005-2008). Oppmerksomhet, kontakt og kommunikasjon rettes – i følge fylkesplanen - mot aksene Oslo-Kongsvinger-Stockholm-Elverum/Hamar og Trondheim. Dette forsterkes av utviklingen på Gardermoen, som er et viktig arbeids- og handelsmarked for store deler av Glåmdalen. Selv om Kongsvinger er den byen som ligger nærmest de tre kommunene (nabokommunen til Sør-Odal i øst) er det altså andre steder med et betydelig antall arbeidsplasser innenfor en radius på 50-100 kilometer. Fra Oslo sentrum til kommunesentrene i Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog er det fra i overkant av ni mil til litt over 100 kilometer langs bilvei.

I fylkesplanen understrekes det at en vil tilrettelegge for gode kommunikasjoner, og for arbeidsreisende inn og ut av regionen. Dette

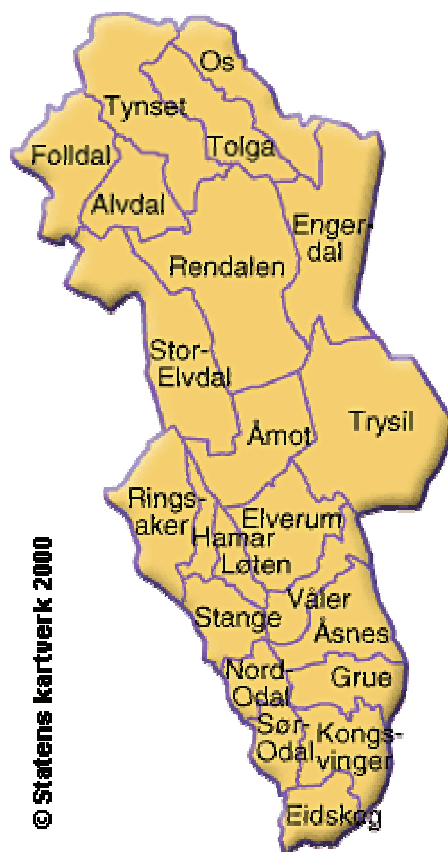
skal bl.a. skje ved utbygging av riksvei 2 på hele strekningen Kløfta-Kongsvinger og ved å ”få en offentlig kommunikasjon Kongsvinger - Oslo med tog på under 60 minutter” (jf. også Harvold 2007) og ”regionale tog som stopper i kommunesentrene”.

”Andersen fra Skarnes”

Det er ikke tilfeldig at Stein Ove Bergs kjente *manda' morra blues* fra 1973 tar utgangspunkt i en pendler som bor i Odalen. Andersen fra Skarnes (i Sør-Odal), som våkner klokken fire for å komme seg på arbeid i Oslo klokka sju, tok bussen og var ukependler.

Fra gammelt av dominerte jord- og skogbruket i de fleste hedmarks-kommunene. Ragnhild Steen Jensen (2004), som har foretatt en analyse av utviklingen i Nord-Odal, Elverum, Årdal og Mo i Rana, peker på en interessant forskjell i utviklingen i disse kommunene. Den generelle næringsutviklingen i etterkrigstiden med nedgang i primærnæringene og vekst i industrien fikk store konsekvenser også i Nord-Odal, og endret mennenes situasjon på arbeidsmarkedet dramatisk. Men overgangen til industrisamfunnet fikk ikke samme forløp her som i Årdal og Mo i Rana. Det var ikke de store industrietableringene som preget utviklingen. Tvert imot ble nedgangen i jord- og skogbruksnæringen i liten grad erstattet med annen virksomhet. I 1968 hadde i følge Steen Jensen (2004:127) så mye som 43 prosent av den yrkesaktive befolkningen i Nord-Odal status som pendlere, Når Steen Jensen beskriver utviklingen av arbeidsmarkedet fra 1970-tallet og fram til i dag, slår hun fast at kvinner og menn gjør omtrent det samme som for en generasjon siden: Mennene pendler til bygg- og anleggsvirksomhet, og kvinnene passer de unge og gamle. Men for kvinnene er det nå snakk om lønnet arbeid og for mennene er det ikke lenger snakk om ukependling men om dagpendling (ibid:147)

Figur 3.1 Kart over Hedmark

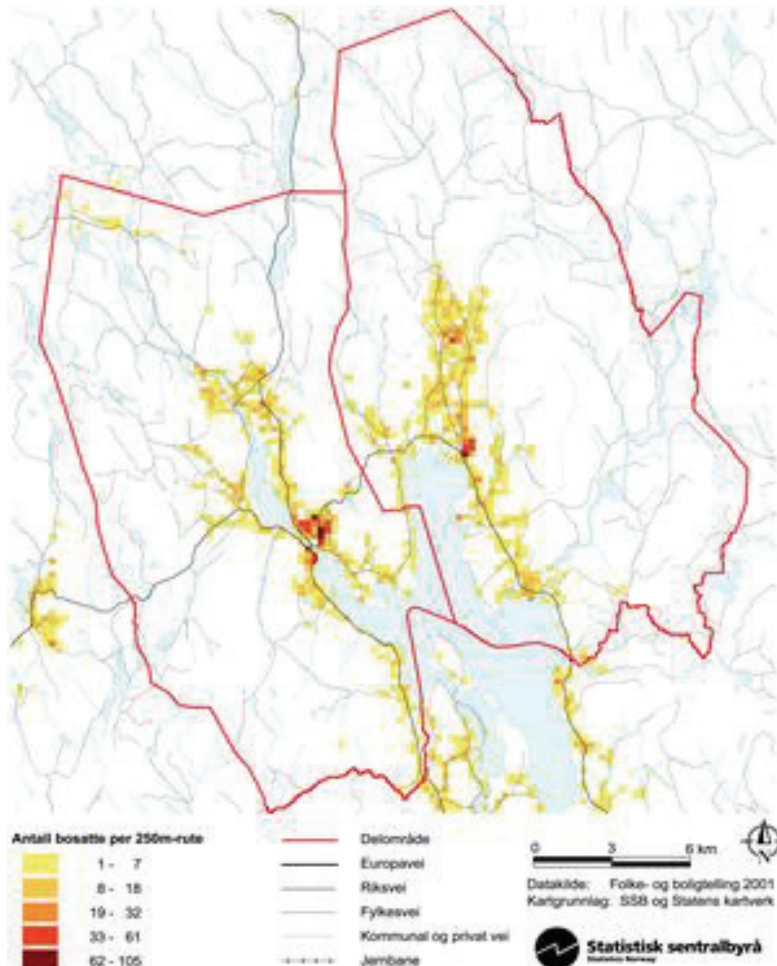


Alle de tre kommunene har relativt god plass: Mens det i landet totalt bor 14,1 person pr kvadratkilometer, er de tilsvarende tallene for Nord-Odal og Eidskog 10,0. Sør-Odal er noe tettere befolket, her bor det 14,7 innbyggere pr kvadratkilometer. I forhold til både Norge som helhet og i forhold til Hedmark fylke bor en relativt liten del av befolkningen i tettbygd strøk. Mens 77 prosent av landets befolkning bor i tettsteder, er det tilsvarende tallet for Nord-Odal bare 27 prosent. Tallene for Sør-Odal og Eidskog er hhv. 34 og 35 prosent. I alle tre kommunene bor – ikke overraskende - bare en liten del av befolkningen i blokk eller bygård. Mens tallet for landet er 12,8 prosent er det bare tre promille i de to Odalskommunene og én promille i Eidskog som bor i blokk. De tre kommunene kan med andre ord sies å ha en boligstruktur som er nokså typisk for den norske landsbygda. Eneboligen dominerer i områder med relativt god plass. Nedenfor følger en kort oversikt over hver enkelt av de tre kommunene.

Nord-Odal

Nord-Odal er arealmessig den minste av de tre hedmarkskommunene. Arealet er på 507,0 km² og innbyggertallet var 5.051 pr 1. januar 2006. Kommunen grenser til Stange og Våler i nord, Åsnes og Grue i øst og Sør-Odal i sør. Vest for Nord-Odal ligger Akershus. I figuren nedenfor framgår bosetningsmønsteret i kommunen, og her kan en se at kommunen har to sentra (Sand og Mo). Sør i kommunen ligger Storsjøen.

Figur 3.2 *Nord-Odal; bosetningsmønster*



Nord-Odal er som de andre to andre hedmarkskommunene (og Hedmark generelt) preget av stor oppslutning rundt Arbeiderpartiet.

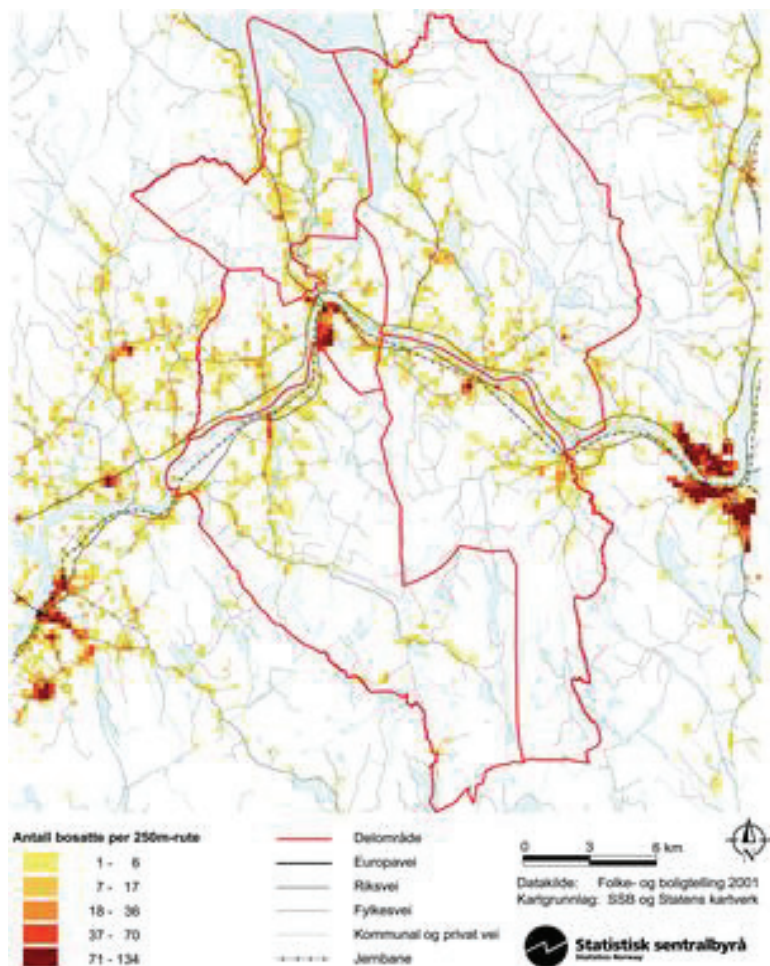
Ved forrige kommunevalg (2003) fikk partiet 58,9 prosent av stemmene

Sør-Odal

Sør-Odal er i areal (516,0 km²) bare litt større enn Nord-Odal, men har mer enn 2.500 flere innbyggere: 1. januar 2006 var det registrert 7.675 sør-odøler. I øst ligger Kongsvinger i sør Eidskog, i vest Akershus og i nord, Nord-Odal. I figuren nedenfor framgår bosetningsmønsteret i kommunen. Kommunen har flere sentra, men Skarnes er det største.

Ved kommunevalget i 2003 fikk Arbeiderpartiet klart den største oppslutningen; hele 63,9 prosent av stemmene.

Figur 3.3 Sør-Odal kommune; bosetningsmønster



Eidskog

Eidskog (641,0 km²) er i areal noe større enn Odals-kommunene. Befolningsmessig ligger den, med 6.453 innbyggere pr 1. januar 2006, omtrent midt mellom Nord- og Sør-Odal. Som Hedmarks sørligste kommune grenser Eidskog til Sverige i sør og øst, mot Akershus i vest og mot Kongsvinger og Sør-Odal i nord. I figuren nedenfor framgår bosetningsmønsteret i kommunen. Kommunen har flere sentra, med Skotterud som det største.

Ved kommunestyrevalget i 2003 fikk Arbeiderpartiet enda større oppslutning enn i Odalskommunene; 68,9 prosent

Figur 3.4 *Eidskog; bosettingsmønster*



3.3 Kommunene i Agder

Iveland i Aust-Agder og Marnardal og Audnedal i Vest-Agder ligger alle innenfor pendlingsrekkevidde til Kristiansand, jf. også kartet nedenfor. Selv om Iveland ligger i Aust-Agder er det vanlig å regne det med bo- og arbeidsmarkedsregionen til Kristiansand, sammen med bl.a. Marnardal (Juvkam 2002:103-104). Audnedal, som ligger litt vest for Marnardal, blir derimot knyttet til regionen Indre Vest-Agder, sammen med Hægebostad og Åseral kommuner. Dette fordi disse tre kommunene alle ligger relativt langt fra større sentra. Imidlertid blir det pekt på at pendlingen fra Audnedal (og Åseral) til Kristiansand i år 2000 passerte 10 prosent (ibid:108). Kristiansandsregionen er i sterk vekst, pendlingen på tvers av kommunegrensene tiltar. Dette har ført til at en nå arbeider med et forslag til felles arealplan for hele regionen. Kommunene Birkenes, Iveland, Kristiansand, Lillesand, Songdalen, Søgne og Vennesla inngår i dette samarbeidet sammen med de to Agder-fylkene, se også figuren nedenfor der kommunene er markert. Iveland er altså med i dette samarbeidet, mens Audnedal og Marnardal ligger rett vest for dette planområdet. Ett av målene med planen er at denne regionen skal kunne ta mot 50.000 nye innbyggere.

På Sørlandet har det siden begynnelsen av 1990-tallet blitt vanlig å snakke om "Agderbyen", som grovt definert er det sentrale tett befolkede området langs kysten fra Søgne (vest for Kristiansand) til Arendal. Dette sammenhengende urbane området er i ferd med å utvikle seg til en funksjonell region og i følge fylkesplanen for Aust-Agder (2004-07,) kan denne utviklingen

virkelig skyte fart når den nye firefelts motorveien mellom Grimstad og Kristiansand blir ferdig. Agderbyen vil fort bli en byregion med 200.000 innbyggere.

I begge agderfylkene vurderes utviklingen av denne polysentriske byregionen som viktig og som på sikt, kan bli en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

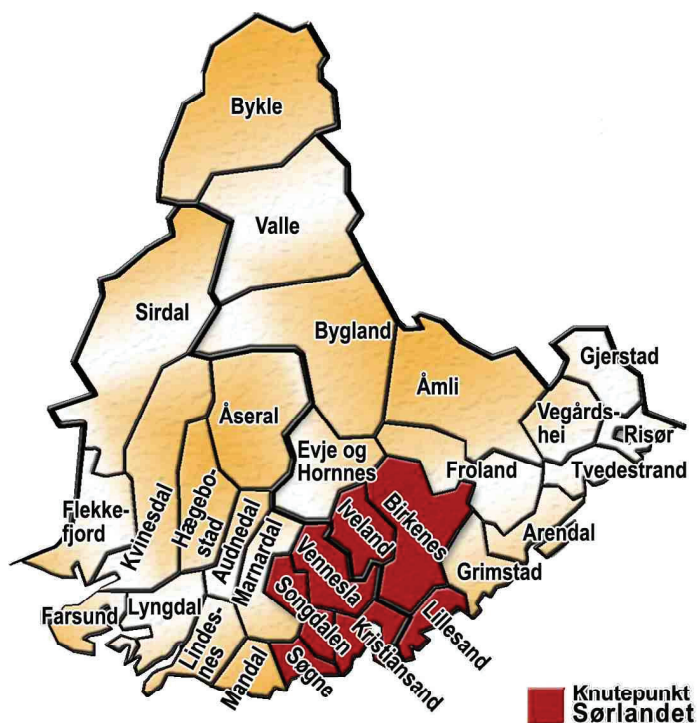
Generelt er Sørlandet preget av at befolkningen bor langs kysten, med et innland som er relativt tynt befolket. I fylkesplanen for Aust-Agder slås det fast at mange vil bo og arbeide i det en kaller distrikt/småsamfunn og at det bør treffes tiltak som kan bidra til at disse trives. Samtidig vet en at velfungerende byer og tettsteder er viktig for å opprettholde bosettingen i distriktene. For å opprettholde balansen mellom by og land stilles det i planen spørsmål ved om ikke til rettelegging for mer *pendling* vil være et virkemiddel for å opprettholde bosettingen utenfor kystområdene, slik at distriktene kan ta i bruk

Agderbyen, men også for at kompetanse derfra kan komme ut i distriktene for å arbeide der.

Alle de tre kommunene i vårt utvalg er tynt befolket. Målt i antall personer pr kvadratkilometer er befolkningstettheten omtrent halvparten av tallene i de tre hedmarkskommunene og langt under landstallene. Mens det som nevnt i landet totalt bor 14,1 person pr kvadratkilometer, er de tilsvarende tallene for Iveland 4,4 og Marnardal 5,6. I Audnedal, som er tettest befolket av de tre sørlandskommunene, bor det 6,2 innbyggere pr kvadratkilometer. Ingen i Iveland eller Audnedal bor i tettbygd strøk etter de definisjoner Statistisk sentralbyrå opererer med, mens 17 prosent av Marnardals befolkning bor i tettsted (for landet totalt bor som nevnt 77 prosent av befolkningen i tettsteder). Andelen som bor i blokk er – på samme måte som i de tre hedmarkskommunene – svært liten. 6 promille i Marnardal, 2 promille i Audnedal og ingen i Iveland bor i blokk.

Eneboligen er altså den dominerende boform, og husene ligger i områder med enda bedre plass enn i de tre kommunene i Hedmark. Nedenfor følger en kort oversikt over hver enkelt av de tre kommunene.

Figur 3.5 Kart over Agderfylkene og "Knutepunkt Sørlandet"²

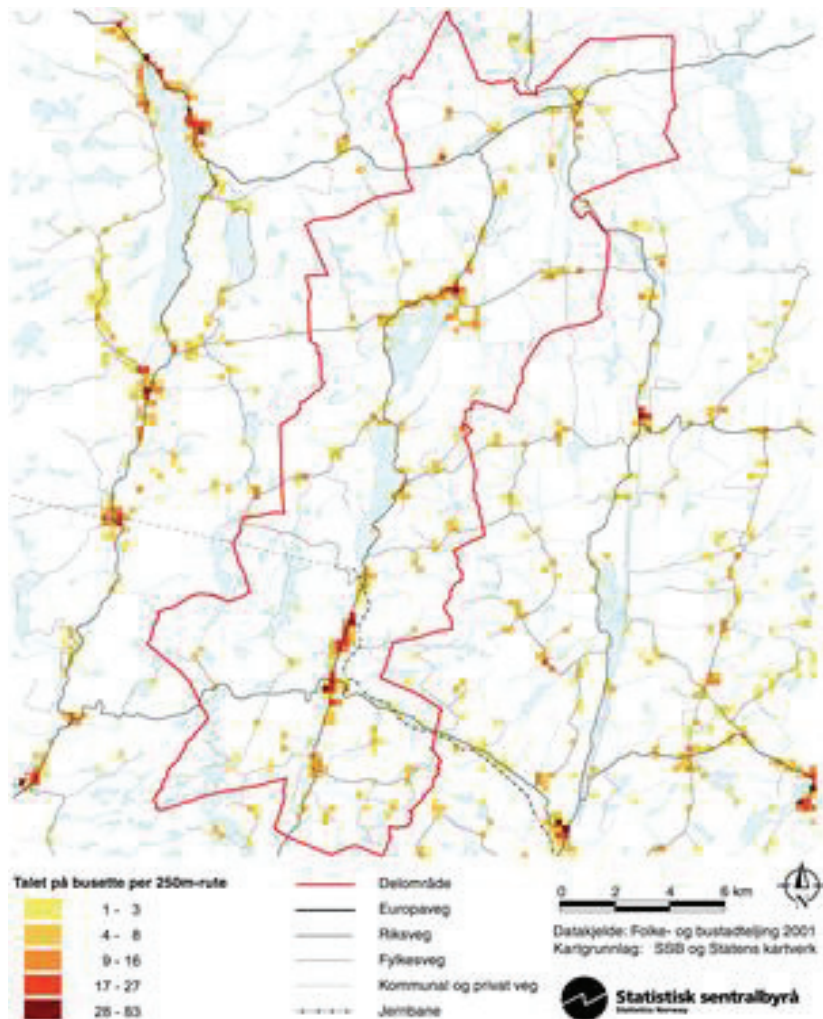


Audnedal

Audnedal er arealmessig den minste av de tre agderkommunene. Arealet er på 253,0 km². Innbyggertallet var 1.556 pr 1. januar 2006. Kommunen grenser til Hægebostad og Åseral i nord og vest, Lyngdal og Lindesnes i sør og Marnardal i øst. Helt i nordøst grenser kommunen mot Aust-Agder. I figuren nedenfor framgår bosetningsmønsteret i kommunen, og her kan en se at kommunen har flere små sentra.

På Sørlandet finner en et helt annet politisk mønster enn i det "røde" fylket Hedmark. Dette gjenspeiler seg også i Audnedal. Ved forrige kommunevalg, i 2003, fikk Kristelig folkeparti 28 prosent av stemmene, mens Arbeiderpartiet "bare" fikk 24 prosent.

² Hentet fra Forslag til planprogram, Kristiansandsregionen.

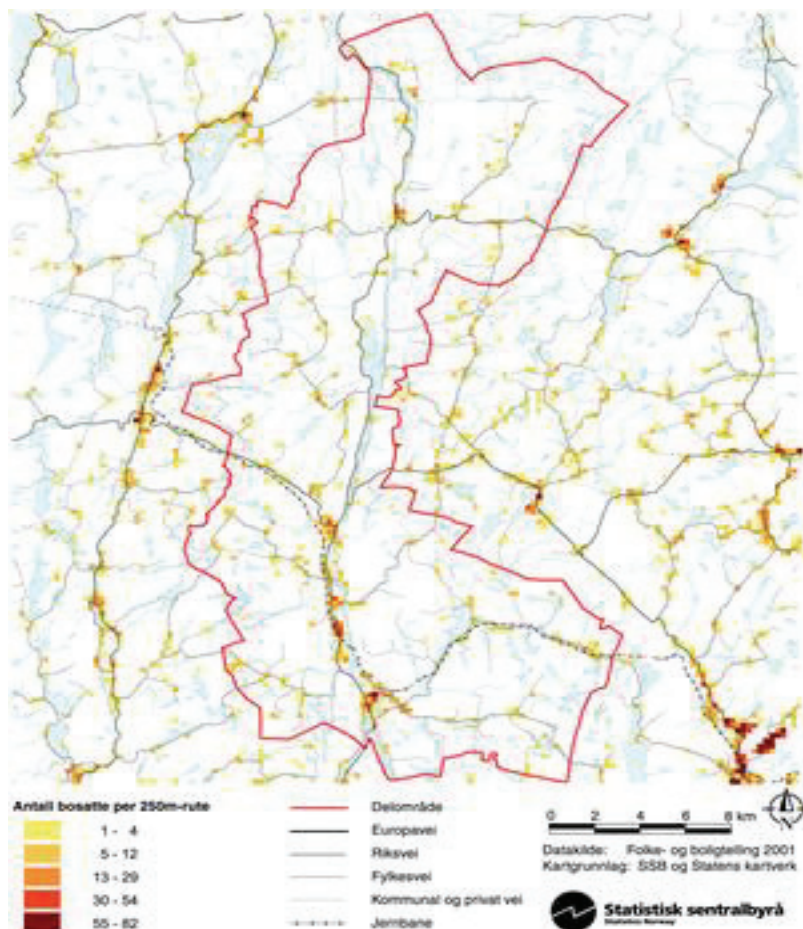
Figur 3.6 *Audnedal - bosettingsmønster*

Marnardal

Marnardal er arealmessig den største av de tre agderkommunene, med et arealet på 397 km². Innbyggertallet er også det største: 1. januar 2006 bodde det 2.171 innbyggere i kommunen. Kommunen ligger nærmere Kristiansand enn Audnedal, men grenser ikke til fylkes-hovedstaden. I sør går grensen mot Lindesnes, Mandal, Søgne og Songdalen – i nordvest mot Audnedal og i nord mot Aust-Agder. I figuren nedenfor framgår bosettingsmønsteret – med flere små sentra – i kommunen.

Ved kommunevalg i 2003 fikk Arbeiderpartiet størst oppslutning med 34 prosent, men det ble likevel et klart borgelig flertall, med Senterpartiet (26 prosent av stemmene) og Høyre (15 prosent), som de største ikke-sosialistiske partiene.

Figur 3.7 *Marnardal - bosettingsmønster*



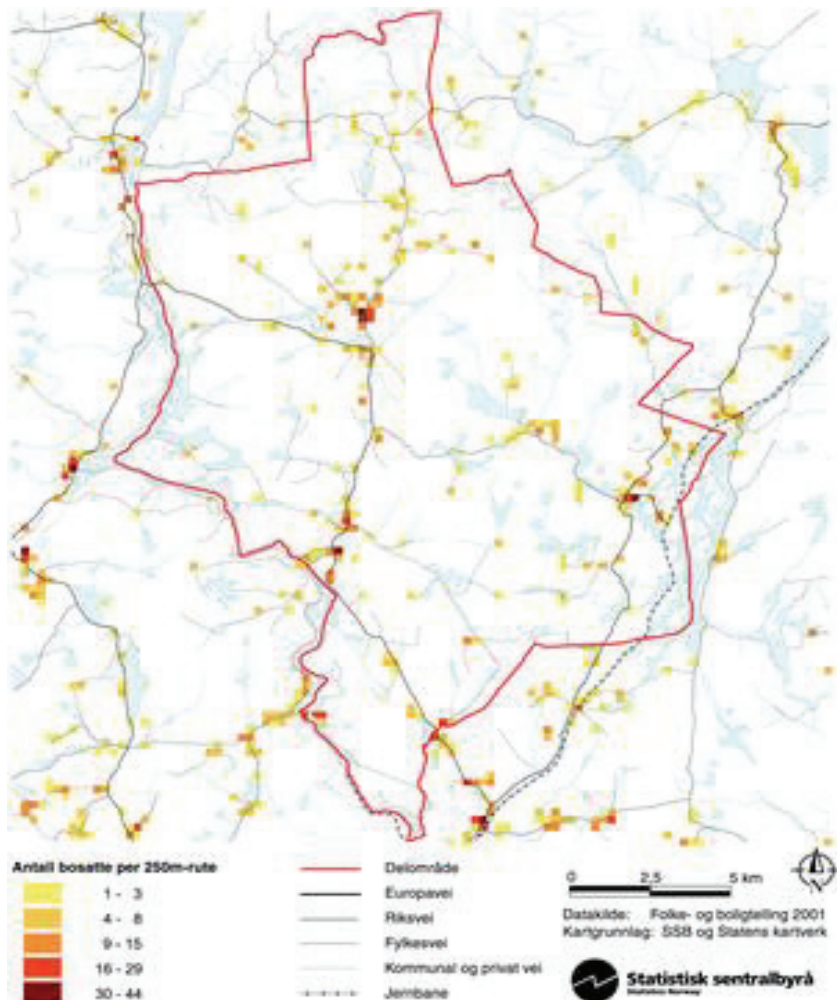
Iveland

Befolkningen i Iveland falt på 1960-tallet, men den fallende trenden stoppet opp på 1970-tallet ifølge kommunens egen presentasjon (på www.iveland.kommune.no). På det laveste bodde det bare noe over 700 personer i kommunen: "Men så ble det fart i utbedringa av vegene fra Vennesla og oppover i Iveland, og riksvegen gjennom vestre Iveland ble knyttet til Setesdalsvegen med bro over Otra ved Hodne. Samtidig merket folk også "den grønne bølge". Folk fekk opp øynene

for å bosette seg på steder der de kunne leve i nærmere kontakt med naturen.”

Kommunen har et areal på 261 km² og innbyggertallet lå på 1.170 pr 1. januar 2006. Kommunen ligger i Aust-Agder med grense mot Birkenes og Evje, samtidig grenser Iveland til Vennesla i Vest-Agder. I figuren nedenfor framgår bosetningsmønsteret i kommunen. Ved kommunevalg i 2003 fikk Senterpartiet klart størst oppslutning med 30 prosent, fulgt av Venstre og Kristelig folkeparti begge med ca 17 prosent av stemmene

Figur 3.8 *Iveland; bosetningsmønster*



3.4 Befolkningsutviklingen i de seks kommunene

I kapittel 7 vil vi foreta en detaljert analyse av befolkningstrekk i de seks kommunene. Vi vil i kapittel 7 også drøfte mulige framtidige utviklingstrekk. Konkret gjør vi det ved å betrakte gjennomløpet av aldersfasen 15-35 år for fem årskull (født 1966-1970) i de aktuelle kommunene.

I dette avsnittet gir vi en kort *tilbakeskuende* beskrivelse av befolkningsutviklingen de siste ti år. Vi ser her heller ikke på bestemte årskull, men på hele befolkningen.

Endring i befolkningsstørrelsen er avhengig av to forhold: fødsels- over-/underskuddet (som er en funksjon av antall levende fødte minus antall døde) og nettoflyttingen (en funksjon av innflytting minus utflytting). I det neste avsnittet vil vi se kort på utviklingen i disse tallene for de tre hedmarkskommunene og de tre agderkommunene i den siste tiårsperioden. I dette avsnittet presenterer vi imidlertid hovedtallene for landet, for Hedmark og de to agderfylkene.

Den siste tiårsperioden (1/1 1996 til 1/1 2006) har befolkningstilveksten i Norge – som det går fram av tabellen nedenfor - vært på 6,2 prosent (fra ca 4.370.000 innbyggere til ca 4.640.000 innbyggere)³. Perioden har vært preget både av fødselsoverskudd, +3,3 prosent, og nettotilflytning, 2,9 prosent (gjennomgående har fødselsoverskuddet vært større enn nettotilflytting). I de to fylkene på Sørlandet har det også vært befolkningsøkning i perioden 1996 til 2006, og også her har både fødsels- og nettotilflyttingen vist en positiv utvikling. Utviklingen i Hedmark skiller seg fra Agder. Riktignok har befolkningen økt svakt de siste ti årene, men fylket har gjennom hele perioden hatt et fødselsunderskudd. Netto tilflyttingen har imidlertid vært noe større enn fødselsunderskuddet. Tabellen nedenfor viser utviklingen i prosent for landet, de to fylkene på Sørlandet, samt Hedmark.

³ Det opereres altså her med perioden 1996-2006 og tallene er derfor ikke identiske med de tall for landet vi presenterte i kapittel, som viste utviklingen for perioden 1995-2005.

Tabell 3.1 *Befolkningsøkning for Norge totalt, Vest-Agder, Aust-Agder og Hedmark fra 1/1 1996 til 1/1 2006 (tall i prosent av befolkning pr 1/1 1996)*

	<i>Fødselsoverskudd</i>	<i>Nettotilflytning</i>	<i>Befolkningsøkning</i>
Norge	+3,3%	+2,9%	+6,2%
Hedmark	-2,0%	+3,2%	+1,2%
Aust-Agder	+1,6%	+2,3%	+3,9%
Vest-Agder	+3,8%	+4,1%	+7,9%

Kommunene: Befolkningsvekst – og fall

Befolkningsutviklingen i de tre hedmarkskommunene framgår av tabellen nedenfor. I likhet med Hedmark fylke totalt, har alle de tre kommunene et fødselsunderskudd. Eidskog hadde det største underskuddet på 4,6 prosent – mens Nord-Odal hadde det minste på 3,5 prosent. Alle de tre kommunene hadde et vesentlig større fødselsunderskudd enn fylket totalt (-2,0 prosent) i løpet av decenniet. Alle de tre kommunene er også ”typiske” for fylket i den forstand at de har nettotilflytning: Sør-Odal har den største økningen på 9,1 prosent, Nord-Odal den minste med 2,7 prosent. I Eidskog og Sør-Odal er nettotilflytningen så stor at den mer enn kompensere for fødselsunderskuddet. I Eidskog økte befolkningen med 1,0 prosent det siste tiåret, i Sør-Odal var økningen på 5,4 prosent. Nord-Odal hadde imidlertid en nedgang i befolkningen fra 1996 til 2006 (på 0,8 prosent)

Tabell 3.2 *Befolkningsøkning for Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal samt Hedmark fra 1/1 1996 til 1/1 2006 (tall i prosent av befolkning pr 1/1 1996)⁴*

	<i>Fødselsoverskudd</i>	<i>Nettotilflytning</i>	<i>Befolkningsøkning</i>
Eidskog	-4,6%	+5,5%	+1,0%
Sør-Odal	-3,8%	+9,1%	+5,4%
Nord-Odal	-3,5%	+2,7%	- 0,8%
<i>Hedmark</i>	-2,0%	+3,2%	+1,2%

Befolkningsutviklingen i de tre agderkommunene framgår av tabellen nedenfor. I liket med begge fylkene på Sørlandet, har alle de tre

⁴ I SSBs tall er det ikke alltid fullstendig likhet mellom fødselsoverskudd, nettotilflytning og befolkningsøkning, derfor er ikke alltid summen mellom fødselsoverskudd og nettotilflytning i tabellen lik tallet for befolkningsøkning.

kommunene et fødselsoverskudd. Audnedal hadde det største overskuddet på 2,7 prosent – mens Iveland hadde det minste på 0,7 prosent. Av de tre kommunene er det bare Iveland som hadde en netto tilflytning i løpet av det siste decenniet. I prosent var tilflytningen større enn flyttingen til både Aust-Agder (+2,3 prosent) og Vest-Agder (+4,1 prosent) i løpet av decenniet. De to øvrige kommunene hadde en netto fraflytning på hhv. 3,4 prosent og 1,6 prosent for Marnardal og Audnedal. I Marnardal var fraflyttingen så stor at det ble en befolkningsnedgang i perioden (til tross for positive fødselstall). De to andre kommunene hadde en befolkningsøkning; 6,0 prosent for Iveland og 1,0 prosent for Audnedal.

Tabell 3.3 *Befolkningsøkning for Iveland, Marnardal og Audnedal samt Agderfylkene fra 1/1 1996 til 1/1 2006 (tall i prosent av befolkning pr 1/1 1996)*⁵

	<i>Fødselsoverskudd</i>	<i>Nettotilflytning</i>	<i>Befolkningsøkning</i>
Iveland	+0,7%	+4,9%	+6,0%
Marnardal	+1,1%	-3,4%	-1,9%
Audnedal	+2,7%	-1,6%	+1,0%
<i>Aust-Agder</i>	+1,6%	+2,3%	+3,9%
<i>Vest-Agder</i>	+3,8%	+4,1%	+7,9%

Kort oppsummering

Befolkningsutviklingen det siste tiåret er ikke sammenfallende for de seks kommunene: Dette er illustrert i firefeltstabellen nedenfor. Som det framgår av tabellen er Iveland den eneste kommunen som **både** har fødselsoverskudd og en nettotilflytning. De tre hedmarkskommunene har alle nettotilflytning og fødselsunderskudd. I Eidskog og Sør-Odal er befolkningsutviklingen positiv (markert med et pluss i tabellen), mens befolkningsutviklingen er negativ i Nord-Odal (markert med et minus i tabellen).

Marnardal og Audnedal har begge hatt fødselsoverskudd parallelt med en netto fraflytning det siste tiåret. Audnedal har totalt sett hatt en befolkningsøkning (markert med en pluss i tabellen) mens Marnardal har hatt en befolkningsreduksjon (markert med en minus i tabellen).

⁵ I SSBs tall er det ikke alltid fullstendig likhet mellom fødselsoverskudd, nettoinnflytning og befolkningsøkning, derfor er ikke alltid summen mellom fødselsoverskudd og nettotilflytning i tabellen lik tallet for befolkningsøkning.

Tabell 3.4 *Befolkningsutvikling i Norge, Agderfylkene, Hedmark og seks kommuner i perioden 1996-2006, sett i forhold til fødselsover/underskudd og nettotil/raflytning*

	Fødselsoverskudd	Fødselsunderskudd
Nettotilflytning	Norge Agderfylkene Iveland	Hedmark + Eidskog + Sør-Odal + Nord-Odal -
Nettofracflytning	Marnardal - Audnedal +	

Del II:

Erfaringer med spredt boligbygging

4 Spredt boligbygging; sett fra fylket og fra kommunen

4.1 Introduksjon

I kapittel 1 presenterte vi rammene for kommunal arealplanlegging. Det er kommunene som er ansvarlig for å utarbeide planene, men dette må selvsagt skje i henhold til lov og retningslinjer. Vi pekte samtidig på at de nasjonale føringene er relativt generelle. Fylkeskommunen, fylkesmannen og andre statlige sektormyndigheter har ansvar for å følge opp målene og rammene overfor kommunene. Avvik fra retningslinjene kan gi grunnlag for konflikt, og hvis denne konflikten ikke løses, kan det føre til innsigelser på kommunale planer.

I dette kapittelet vil vi se nærmere på spredt boligbygging sett ut fra både det regionale perspektivet og det lokalt perspektivet. Vi spør først (neste avsnitt) hvordan oppfatter fylkesnivået kommunenes arbeid med *planlegging* av spredt boligbebyggelse – og motsatt hvordan kommunene oppfatter at det regionale nivået håndterer utfordringer knyttet til spredt boligbygging i planleggingen. Er det reell uenighet mellom nivåene om hvordan LNF-områdene skal planlegges: kan det hevdes at det regionale nivået hindrer kommunale forsøk på å legge til rette for spredt boligbygging?

Deretter (i det påfølgende avsnittet) retter vi søkelyset mot dispensasjonspraksisen etter § 7 i PBL; hvordan ser fylkesnivået og kommunene på de tilfeller der det blir gitt dispensasjon fra gjeldende bestemmelser i LNF-områder?

4.2 Spredt boligbygging i lokal planlegging

Fylkesnivået om kommunene

Vi er i prinsippet ikke motstandere av spredt boligbygging. Det er opp til kommunene å styre utviklingen av boligbyggingen.

Denne uttalelsen fra en ansatt i fylkesmannsembetet er nokså typisk for den *generelle* holdningen vi møtte blant ansatte i både fylkeskommune og fylkesmann i begge fylkene der vi gjennomførte intervju. Det ble understreket at det var kommunene som hadde ansvaret for den lokale planleggingen og at en i minst mulig grad ønsker å overstyre denne planleggingen fra regional nivå.

De fleste kommunene i både Agder og Hedmark *har* kommuneplaner. Det er imidlertid ofte et problem - sett fra fylkesnivå - at disse planene ikke har god nok forankring. En ansatt hos fylkesmannen sa det slik:

Alle kommunene i fylket har planer, og de fleste har disse opp til rullering nå. Planene er greie nok, men noen har kanskje mer preg av å være pliktløp enn andre. I noen kommuner er ikke planen så godt forankret som en kunne ønske. I en kommune benyttet en f.eks. en konsulent fra Asplan Viak til å lage planen uten at politikerne var inne i prosessen før i vedtaksfasen.

I mange kommuner – også noen av våre case-kommuner – ble det framhevet at en del politikerne i liten grad følte seg bundet til de formelle plandokumentene – og at de bare i begrenset grad så nytten av planlegging.

I begge fylkene ble også en annen aktørgruppe framhevet som utfordrende, når det skulle utarbeides en kommuneplan med reelt innhold, nemlig grunneierne. I både Agder og Hedmark er grunneierstyringen av arealutviklingen - i følge de vi intervjuet - et generelt trekk. Samtidig er denne aktørgruppen åpenbart vanskelig å få inn i den formelle planprosessen:

Mange av grunneierne har ikke tenkt skikkelig gjennom hva de vil utvikle et område til. De søker om å få bygge hytter, men det er uklart hva de egentlig vil. Hvis disse hadde hatt en skikkelig gjennomtenkt plan for hva de ville med området, hadde det vært lettere å forholde seg til det for oss.

Dette hjertesukket fra en ansatt i Vest-Agder er nokså typisk for de vurderinger vi fikk fra intervjuede i begge fylkene (i neste kapittel kommer vi tilbake til grunneiernes rolle i planleggingen). Sett fra fylkesnivåets ståsted er altså ikke planforslagene i seg selv kontroversielle, men det oppleves som problematisk at planene er mangelfulle: en del lokale aktører har ikke vært villig til å foreta en formell planfesting av utbyggingstiltak

Kommunene om fylkesnivået

Når representanter fra kommunene ble bedt om å beskrive relasjonen til fylkesnivået, er ikke bildet entydig positivt. I én kommune var det helt åpenbart at forholdet til veivesenet ble det oppfattet som problematisk. Frustrasjonen ble formulert på følgende måte:

..og ettersom humøret til han som driver på ved regionskontoret er, så får vi kjeft annen hver dag. Vi får jevnlig kjeft fordi vi er de verste, verstingene i hele Norge når det gjelder spredt bosetning – i følge veivesenet – men det er selvfølgelig ikke sant. (...) Det er veivesenet som reagerer. Fylkesmannen hører vi sjelden fra. Det er veivesenet som er nåløyet. Det kommer ofte til konflikter når det gjelder tekniske løsninger, avkjøring osv. Vi må forhandle oss fram til en løsning.

Ingen av de andre kommunene vi snakket med, hadde et så negativt forhold til veimyndighetene. I en av de andre kommunene i samme fylke, oppleves riktignok veivesenet som restriktivt, men relasjonen til kommunen synes likevel å være relativt greit, som ordføreren sa det:

Vei er en utfordring. Vi har en gjennomfartsvei her, en riksvei, og langs den har veivesenet sagt at de er veldig restriktive. Samtidig har vi fått en forståelse for at spredt utbygging er mulig langs andre typer veier.

Den administrative lederen for planarbeidet i den samme kommunen, understreket at samarbeidet med veivesenet var godt:

Vi opplever at vi har en god dialog med veivesenet. De er åpne for argumentasjon og har sine interesser de må ivareta, men de er åpne for å se på alternative løsninger.

I kommunene i det andre fylket ble veivesenet nesten framhevet som *for* liberale, selv sett med kommunale øyne:

Veimyndighetene var tidligere negative. Nå har de blitt veldig lempelige. I enkelte tilfeller forstår jeg ikke at de

gir tillatelse. Særlig i ett tilfelle der det var snakk om en avkjøring direkte fra riksveien, ble jeg overrasket over at veimyndighetene ikke satte foten ned. Det kan nesten virke som om alt er lov.

I hovedsak synes altså kommunene å oppfatte relasjonen til veivesenet som relativt uproblematisk. Det er særlig en kommune som opplever forholdet til veivesenet som vanskelig. I én av de andre kommunene ble forholdet til fylkeskommunen framhevet som vanskelig (de øvrige fem framhevet ikke fylkeskommunen på samme måte). Rådmannen i denne kommunen uttalte at en hadde langt større fighter med fylkeskommunen enn med fylkesmannen:

Fylkeskommunen betrakter hele kommunen som et grøntareal – og vil fortelle oss hva som er lokale verdier. Konflikten med fylkeskommunen spisset seg i forbindelse med planleggingen et hytteområde. Det paradoksale med fylkeskommunens innblanding var at resultatet til slutt ble at det ble åpnet for å bygge *flere* hytter i dette området enn det vi opprinnelig hadde tenkt.

Den samme rådmannen var svært kritisk til hvordan fylkespolitikere turnerte en del saker:

Det er en digresjon, men jeg må si at jeg reagerer når jeg på radioens distriktssending hører fylkesordføreren uttale seg i forbindelse med bredbånd. Han sa at ”det er ille nok å bo i denne delen av fylket om en ikke skal få bredbånd”. Det presterte han å si i beste sendetid.

Som vi har illustrert i de siste sitatene, fins det eksempler på konfliktsituasjoner mellom kommuner og etater på regionalt nivå. Vi finner imidlertid ikke noe klart mønster i disse konfliktene: Én kommune opplever konflikt med veimyndighetene, mens de andre ikke deler erfaringen. I én annen kommune pekes det på at fylkeskommunen foretar uheldige utspill – mens de øvrige kommunene ikke referer til tilsvarende opplevelser med fylkeskommunen. Til tross for en noen uenigheter, synes nivåene å være relativt godt kjent med premissene for hva som er mulig/ikke mulig innenfor rammen av spredt boligbygging.

Kommunene kom gjennomgående med positive uttalelser når det gjelder forholdet til fylkesmannsembetet. Det kan virke som om forholdet mellom denne statsetaten og kommunene har gått seg til over lang tid – og at kommunen nå vet hva de kan vente seg fra embetet.

Tidligere opplevde vi at fylkesnivået var nokså tilbakeholdne når det gjaldt spredt boligbygging. (...) Fram til forrige rullering av kommuneplanen opplevde vi en slik holdning. Etter dette har innstillingen regionalt endret seg. Nå er det mye mer liberalt. Det meste går.

Denne uttalelsen fra en teknisk sjef med lang erfaring er nokså typisk: Fylkesmannen blir beskrevet som positiv til spredt boligbygging, men samtidig vet kommunene hvor grensene går. Som den samme personen sa:

Miljøvernavdelingen (i fylkesmannsembetet) er klar når det gjelder bygging i soner langs vann og vassdrag – her er det vanskelig å innarbeide områder i planen med nye boliger, men det vet vi.

Likevel er ikke alle i kommunene er enige i at det bør være så strengt langs elver og vassdrag. En rådmann mente at reglene kunne vært litt mer liberale:

Når det gjelder boligbygging langs elva, er det strenge bestemmelser. Her mener vi at det bør vurderes mer fleksible alternativer enn i dag. Det må etter vårt syn ikke alltid være 50 eller 30 meters avstand til elv/vann. I noen tilfeller, f.eks. bratte elveskrenter, kan det være mulig å bygge nærmere, uten at dette går ut over miljøverninteresser.

Hovedinntrykket er likevel at forholdet mellom fylkesmannsembete og kommuner har gått seg til. Kommunene opplever at de står friere enn før. Samtidig er det altså noen klare grenser som ikke kan overskrides uten at det fører til reaksjoner. Inntrykket av et i møtekommende regional nivå, innenfor visse grenser, gjaldt ikke bare miljøvernavdelingen, men også fylkesmannens landbruksavdeling. Det regionale nivået, som en rigid vokter av jordvernet, ble *ikke* framhevet. I flere kommuner ble dette forklart med at en i kommunene selv hadde høy bevissthet omkring jordvern. Derfor oppsto det ikke alvorlige konflikter mellom den lokale og den regionale forståelsen av hvilken jord som skulle vernes ut fra landbrukshensyn.

I et av fylkene antydet en ansatt i fylkesmannsembetet at det kanskje var større enighet mellom regional stat og kommunene, enn mellom regional stat og Miljøverndepartementet:

Departementet er sterkt imot spredt utbygging, men fylkesmannen er pragmatisk basert på erfaringer og muligheter.

Den pragmatiske holdningen på fylkesnivå gjelder altså når vi retter søkelyset mot planarbeidet. I neste avsnittet retter vi søkelyset mot dispensasjonssaker.

4.3 Behandling av dispensasjonssaker

Som nevnt i kapittel 1, er det en egen paragraf i PBL som åpner for dispensasjoner. I § 7 heter det at kommunen kan dispensere fra ”bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift” dersom det foreligger ”særlige grunner”. Med dispensasjon i PBLs forstand menes altså tillatelse til i enkelttilfeller å fravike bestemmelser eller planer gitt i henhold til loven, til fordel for en søker. Dispensasjon i en byggesak er et unntak fra den planen som måtte foreligge, men planen som sådan blir ikke endret. Fordelen med å benytte dispensasjon er altså at en slipper å bruke tid og ressurser på å lage en ny plan. Imidlertid kan en utstrakt bruk av dispensasjoner bidra til å undergrave arealplanen som et styringsverktøy.

På fylkesnivået var det en viss bekymring for at dispensasjonspraksisen i forhold til spredt boligbygging i noen kommuner var for liberal. En saksbehandler i ett av fylkene trakk fram et eksempel fra en liten kommune (som ikke var en av de seks case-kommunene i vår undersøkelse). Her hadde det etter hvert utviklet seg en svært liberal praksis.

I kommunen ønsket noen å bygge langt inne i skogen, der eneste vei var en skogsbilvei. Det skulle bygges ved et tjern på et areal helt uten infrastruktur, som vann og kloakk. Kommunen satte ikke foten ned. Administrasjonen hadde nok gjort forsøk på å stoppe bygging, men det ser ut til at det er veldig vanskelig for politikere å si nei til slike søknader, selv i vannkanten.

Denne liberale praksisen hadde – i følge saksbehandleren – utviklet seg i tre til fire kommuner i fylket. Uttalelsen er interessant, ikke bare fordi den illustrerer at det fins konfliktsaker mellom fylke og kommune, når det gjelder spredt boligbygging. Den er også interessant fordi den framhever skillet mellom administrasjon og politikere: Administrasjonen, som forsøker å følge regelverket, blir overkjørt av de folkevalgte. Dette forholdet ble påpekt i begge

fylkene. Politikerne har en sterk rolle i kommuneplanleggingen. Og det ble framhevet at enkelte ordførere var veldig sterke, og til dels kunne ”overstyre” kommuneadministrasjonen.

I tillegg oppfattet noen representanter på fylkesnivå at bemanningen av planadministrasjonen ikke var et prioritert felt i kommunene:

Kommunene i vårt fylke trapper stadig ned sin bemanning på dette området. De har ikke et apparat til å styre arbeidet med dispensasjoner og til å veilede søkere som har behov for det.

Denne uttalelsen - som var generell og altså ikke nødvendigvis var rettet mot våre case-kommuner - peker på at det kan oppstå en uheldig situasjon: Særlig dersom kommunene mottar mange dispensasjonssaker og ikke har stab/kompetanse til å behandle disse sakene. Flere fylker, bl.a. Hedmark, har utarbeidet et eget rundskriv for å veilede kommunene i arbeidet med dispensasjonssaker⁶. Til tross for slike avklaringer, er det tydelig at dispensasjonssaker ikke er et lett område:

Dilemmaet for den som skal godkjenne nybygginger er når en skal sette grensa. Hvordan kan en begrunne at en har sagt ja til det tredje huset (i et spredtbygd område), men ikke til det fjerde. For den som søker vil dette oppleves som urettferdig.

Kommuner som i plansammenheng har en uklar formulert politikk for spredt boligbygging, kan fort møte mange slike dilemmaer når dispensasjonssaker kommer opp til behandling. Hvis det i tillegg blir mange dispensasjonssaker, kan den faktiske utbyggingspolitikken gjenspeile noe helt annet enn den formelle planen. Stort sett går dispensasjonssaker gjennom, når det behandles regionalt. En saksbehandler i Agder anslo at ca 90 prosent av alle dispensasjoner om bygging i LNF-områder ble innvilget. Dette kan virke som en høy innvilgingsprosent, tatt i betraktning at det i følge lovens bokstav er snakk om dispensasjoner. Dispensasjoner som det i plan- og bygningslovens forstand menes tillatelse til i *enkelttilfeller* å fravike bestemmelser.

⁶ I Hedmark har fylkesmannen/fylkeskommunen i felleskap utgitt ”Dispensasjoner – Plan- og bygningslovens § 7. Revidert rundskriv av september 2001 til kommunene i Hedmark”

4.4 Kort oppsummering

Når det gjelder *utforming av planer* knyttet til temaet spredt boligbygging, synes det stort sett å eksistere en felles forståelse mellom regionalt nivå og kommunene. Til tross for noen uenigheter, synes nivåene å være relativt godt kjent med premissene for hva som er mulig/ikke mulig innenfor rammen av spredt boligbygging.

Når det gjelder *behandling av dispensasjoner* er det muligens litt større spenning mellom nivåene. En klar majoritet av dispensasjons-sakene går likevel gjennom regionalt. Dette tyder på at det tross alt også på dette feltet er en relativt god samforståelse mellom kommune og fylkesnivå.

5 Spredt boligbygging; hvorfor og hvordan

5.1 Innledning

I dette kapitlet stiller vi to hovedspørsmål: Hvorfor har kommunene valgt å satse på spredt boligbygging; hva er drivkraften og motivasjonen bak denne strategien? Det andre spørsmålet vi stiller er *hvordan* kommunene legger opp arbeidet med spredt boligbygging.

5.2 ”Å ta kommunen i bruk”

På spørsmålet om hvorfor en satset på spredt boligbygging, var svaret relativt likt i alle de seks kommunene vi har vært i kontakt med.

Spredt boligbygging er en strategi for å få flere innbyggere til kommunen. Ordføreren i Marnardal sa det slik:

I den gjeldende planen har over godt over 30 markerte områder (hvor det er mulig for nye innbyggere å bygge spredt). Poenget med å markere disse områdene er at vi gjør det enkelt for folk å se hvor områdene er. De trenger ikke å lese mange dokumenter. Områdene er tegnet inn på et stort kart. Det skal vises tydelig at vi er positive til spredt boligbygging. Det gjelder å ta kommunen i bruk.

Dette var et poeng som på litt ulike måter ble gjentatt i de fleste kommunene. Det gjaldt å ta kommunen i bruk, i større grad enn det som var tilfellet i dag. Typisk har disse kommunene infrastruktur og offentlige tilbud som kan takle et større befolkningsgrunnlag enn det en har i dag. Det blir derfor ikke noen vesentlige investeringsutgifter til skole, barnehage, veier osv. fordi en kan benytte det eksisterende tilbudet. For alle seks kommunene er også plass noen en har relativt mye av. Denne romsligheten gjør at prisene på boligtomter er relativt

lav, noen som ble sett på som et komparativt fortrinn når en skal prøve å ”lokke” nye innbyggere fra byene og ut til distriktene.

Det betyr ikke at en bare er på utkikk etter pendlere som kun bor i kommunen og jobber andre steder. Ordføreren i Iveland pekte på den generelle nedgangen som en har opplevd i landbruksnæringen:

Kommunen har opplevd nedgang i sysselsettingen innen landbruket. Før var det 20 som drev med melkekyr – i dag er det 10. De brukene som ikke drives lenger, ligger der fortsatt. Jeg mener det er en utfordring å få ny virksomhet på disse brukene. Vi er på utkikk etter folk som kan tenke seg å drive med alternativ næringsvirksomhet. Vi er åpen for det meste; ysteri, sjokoladefabrikk. I ”Landbruk pluss” snakkes det om ”kortreist mat”; jeg mener det må være en mulighet å få til noe slikt her.

Det faktum at landbruket er inne i en omstillingsfase, ble også berørt i andre kommuner. Selv om denne omstillingen i noen tilfeller kunne føre til en ny produksjon og en ”ny gi”, førte den også til at bruk ble nedlagt. En medarbeider i Eidskog kommune beskrev noe som han opplevde som en ny tendens:

En kommentar til dette med tilflytning av barnefamilier. Det er noe vi har oppdaget spesielt de siste to til tre årene. Jeg behandler konsesjonssøknader – og det har vært mye mer omsetning av landbrukseiendommer – særlig småbruk – spesielt de siste to årene. Det er gjerne småbarnsfamilier som kommer. Jeg innbiller meg at disse familiene selger en leilighet i en bygård i Oslo for et par millioner kroner, og kjøper et småbruk i Eidskog og får romslige arealer. Det er gjerne jentunger med hesteinteresser som da kommer.

Ingen sentralisering

Ideen med spredt boligbygging synes å passe godt inn den grunnleggende filosofien for utbygging av de seks kommunene: Generelt synes det ikke å være noe ønske i noen av de seks kommunene å drive med en ”sentraliseringspolitikk”, som presset folk til å bo i sentraene, hvis de ikke ønsket det. Selv i Sør-Odal - den befolkningsmessig største kommunen i vårt utvalg - framhevet ordføreren at en

...satset på en desentralisert utbyggingsstruktur, med tettsteder rundt omkring i kommunen. (...) Vi har satset

veldig på en desentralisert skolestruktur, ned i grendene. I tillegg har vi prøvd å få fram en mer spredt bebyggelse.

Samtidig ble det framhevet at mange *vil* bo tett i kommunen. Teknisk leder i Sør-Odal slo fast:

Folk er villig til å flytte på seg, der har vi sett en stor holdningsendring. Gamle folk er i dag villige til å flytte fra grendene og inn til sentrum (Skarnes). De argeste motstanderne av at det skulle skje noe på Skarnes – mht. etablering/bygging av leiligheter – de har jo flyttet til Skarnes.

...men også uheldige sider ved spredt utbygging

I flere kommuner ble det reflektert over at det også kunne være uheldige sider ved at spredte områder i kommunen ble tatt i bruk:

Boliger bør ikke bli for billige heller. Det kan være både og. Vi har sett at lave boligpriser har tiltrukket seg sosiale kasper, som har vært mer til byrde enn til fordel for bygda.

I en annen kommune ble det formulert slik:

Planløs spredt boligbygging er negativ. I ettertid ser vi at et par personer som har fått lov til å bygge i LNF-områder, kanskje ikke burde ha fått det. Detter setter en stopper for annen (nærings-) utvikling av det aktuelle området. Generelt har vi gitt alle som ønsker det, lov til å bygge spredt.

Det primære ønsket i alle kommunene er at en til tross for noen uheldige sider, ønsker å legge opp til en fleksibel boligpolitikk, som gjør det mulig for personer som ønsker det, å bo utenfor det tradisjonelle regulerte boligfeltet. Tilrettelegging av en slik politikk kan ha plantekniske utfordringer, men den berører også et annet spørsmål, som alle kommunene berørte, nemlig den eksisterende eiendomsstrukturen i kommunen.

5.3 En grunneierstyrt arealplan?

Mange av de kommunene vi har sett på er typiske landbrukskommuner, der den enkelte bonde/jordeiers interesser står sterkt. Grunneiere som ikke er interessert i å legge områder ut for salg, ”stopper” i stor grad mulighetene for spredt utbygging på sine områder. I en kommune ble det sagt så sterkt som at:

Arealplanen er i en vareopptelling, basert på grunneiernes ønsker.

En uttalelse fra en representant hos fylkesmannen var omtrent like sterk:

Grunneierne plukker ut hvem de vil selge tomt til. Det er her en glipp mellom lovverk og praksis.

Det er ingen tvil om at grunneiernes betydning er viktig, men eierstrukturen i kommunene varierer, og kan ha betydning for de muligheter for spredt boligbygging. Ordføreren i Nord-Odal framhevet dette:

Hvis du ser på kommuner som Stange, Ringsaker og Solør, så har du noen veldig store landbrukseiendommer, som vi ikke har i Nord-Odal. Vi har bare noen få store gardar. Vi har mange små bruk, kanskje ned mot fem mål. Det er ingen som bruker disse jordlappene lenger – og det er et poeng for oss at i stedet for at de blir til skog, så kan vi bevare kulturlandskapet, og holde det åpent – nettopp ved å tillate bygging på disse områdene. Her står vi nok i en annen stilling enn en del andre jordbrukskommuner på Østlandet.

I Sør-Odal ble kommunens rolle som aktiv eiendomsutvikler understreket av ordføreren:

Det vi har satsset på – over år – er å bygge ut mer infrastruktur og regulerte områder. Vi har kjøpt opp grunn til flere områder. På Skarnes, sentrumsnært, er det et område på 422 mål som kommunen har kjøpt opp, med friarealer og boligområder. Det ser vi på som veldig viktig, så der er vi aktive. En annen ting som er viktig for oss, er å ha styring på at boligbyggingen ikke går i uttakt med skolebyggingen. Der har vi store utfordringer.

Av de kommunene vi har sett på, står nok imidlertid Sør-Odal i en særstilling, med relativt stor vekst og byggeaktivitet i forhold til de fem andre kommunene. Lav etterspørsel etter boligtomter, fører til en relativt lav tomtepris. Og da velger gjerne grunneiere å sitte på gjerde:

Pris har mange sider. Og noen vil heller sitte på sine landbrukseiendommer, enn å selge dem til noe de opplever som en skampris.

Denne uttalelsen fra ordføreren i Marnardal er typisk for eiendomsutviklingssituasjonen i mange av kommunene. Selv om grunneierne er en viktig aktørgruppe i arealplanleggingen – ikke minst når det gjelder spredt utbygging – forsøker kommunene også å trekke andre grupper med. Dette skjer på flere måter; både gjennom drøftingsmøter i grendelag og ved at en mobiliserer lokale partilag. I tillegg blir selvsagt kommuneplanen drøftet bredt i kommunenes politiske system. Utformingen av planene blir – ikke overraskende – noe forskjellig i ulike kommuner. Dette drøfter vi nærmere i neste avsnitt.

5.4 Ulike plantilnærming for spredt boligbygging

I alle kommunene vi intervjuet reiste vi spørsmål om en så ulemper ved spredt boligbygging. NIBR-forsker:

I forhold til f.eks. hjemmesykepleie, hjemmehjelp osv, kan vel en spredt utbygging bli dyrt for kommunen. Tenker dere på det?

Nei, vi har ikke sett på det. Vi har egentlig ikke tillatt oss å regne på det i det hele tatt.

Representanten fra kommuneadministrasjonen, som uttalte dette, var nok litt spissformulert. Senere i intervjuet kom det også fram at en i den aktuelle kommunen hadde gjort seg opp mange refleksjoner omkring kostnadene med spredt utbygging. Kommunene ser at det kan være kostnader forbundet med spredt boligbygging, men at de er villig til å ta disse kostnadene. Planleggingen av spredt boligbygging i kommunene er først og fremst rettet mot hvordan en praktisk skal legge til rette for en arealpolitikk **i dag** for å legge til rette for bygging av nye boliger i kommunen. I drøftingen i dette avsnittet fokuserer vi på nettopp dette, hvordan kommunene løser spredt bolig bygging i sin arealplan.

I kapittel 1 påpekte vi at spredt boligbygging kan innarbeides i plansystemet på (minst) tre ulike måter; ved at kommunen i selve planen markerer de områder som er aktuelle for spredt utbygging (og angir omfanget av utbyggingen), ved at det lages veiledende retningslinjer, og ved at det lages en reguleringsplan for utbygging av området, området vil i så fall opphøre å være en del av kommunens LNF-areal. I de seks kommunene vi har sett på, finner vi eksempler på alle disse tre metodene. Nedenfor presenterer vi planene i de seks

kommunene. Avsnittet oppsummeres med en tabell som viser de seks kommunens tilpasning.

Spredt bebyggelse i de ulike planene

De tre kommunene i Agder

Kommuneplanens arealdel for **Audnedal kommune** gjelder for perioden 1999-2011 og ble vedtatt av kommunestyret 9. september 1999. Innledningsvis understrekes det at plan for forebyggende tiltak i Audnedal kommune (fra 1995), samt samordnet areal- og transportplanlegging skal legges til grunn ved planlegging og utnyttelse av arealene. Bolig- og fritidsbebyggelse må ikke oppføres i strid med plan- og bygningsloven og de lover som vei-, landbruks-, miljø- og forurensningsmyndighetene ivaretar.

Når det gjelder LNF-områder, inngår bare eksisterende bygg i planen. Det er imidlertid egne retningslinjer for den kommunale behandling av søknader om dispensasjon fra byggeforbundet i LNF. Her omtales boligbygging og fritidsbebyggelse under egne punkter. For begge typer bebyggelse gjelder at det ikke bør ”oppføres på dyrka mark.” Plasseringen bør her ikke føre til vesentlig hinder/ulempe for stedlig landbruksdrift med driftsveger. Fra bygning mot dyrka/dyrkbar mark bør det være en "bufferzone" tilpasset stedlige forhold innen en rimelig avstand i forståelse med grunneier/gårdbruker. Bygninger ”og andre tekniske installasjoner må ikke oppføres i nærmere avstand til dyrka og dyrkbar jord enn 30 m i sentrale jordbruksområder”. Ved søknad om mer enn én enhet vil kommunen vurdere å stille krav om reguleringsplan.

Nye *boliger* bør primært plasseres i eksisterende grendelag med fast bosetting. Avkjørsler skal være i samsvar med rammeplan for avkjørsler. Bebyggelse og anlegg skal gis en god og harmonisk utforming, og det skal nyttes materialer som ivaretar estetiske skjønnhetshensyn. Dette gjelder både tiltaket i seg selv og i forhold til omgivelsene.

Ny *fritidsbebyggelse* tillates ikke oppført i tilknytning til offentlige badeplasser avmerket på kommuneplanens arealkart. Videre skal det tas landskapsmessige hensyn i forhold til plassering, utforming, farge m.m.

I den enkelte saksbehandling skal det økonomiske kartverk legges til grunn med sine grenser og betegnelser for dyrka/dyrkbar mark og boniteter.

Ved behandling av dispensasjonssaker for fradeling/oppføring av bygninger i nærhet til vassdrag, kan det også legges til grunn

topografiske-/terrengforhold med naturgitte grenser som kan tilsi en nærmere plassering til vassdrag der allmenn ferdsel m/friluftsliv likevel kan bli ivarettatt.

Generelt understrekes det at det ses ”positivt på at flere etablerer seg innen kommunen, og en vil her peke på at det arealmessig er tildels store arealer med bl.a. mindre landbruksverdi i de ulike grender som greit burde kunne nyttes til ny bebyggelse/anlegg.”

Kommuneplanen for **Iveland kommune** ble vedtatt av kommunestyret 27. oktober 2004 og gjelder for perioden 2004-2014. I planperioden er det avsatt plass til å oppføre i alt fire nye boliger til spredt boligbygging på spesifiserte områder; to boliger knyttet til ett bestemt gards- og bruksnummer og to knyttet til et annet gards- og bruksnummer. Utenom disse områdene kan nye boliger godkjennes ved dispensasjon i enkeltsaker. Ved utbygging ut over to boliger kreves godkjent bebyggelsesplan.

Oppføring av ny fritidsbebyggelse er ikke tillatt, med mindre områder er avsatt til dette på plankartet. I planperioden er det tillatt oppført i alt 12 nye slike fritidsboliger, knyttet til i alt fire forskjellige grads- og bruksnummer. Utbygging kan bare skje etter godkjent bebyggelsesplan. Utvidelse av eksisterende fritidsbolig på eiendommen som uthus og redskapsbod skal fortrinnsvis skje som tilbygg til eksisterende fritidsbolig, og anneks tillates ikke oppført.

I Iveland har en i tillegg gjennom reguleringsplaner åpnet for utbygging av områder med store tomter (opp til nærmere 20 mål). I alt er det åtte egne reguleringsplaner. Ett av disse er knyttet til industriområde, ett til sentrumsområdet, fire er knyttet til bolig og to til hyttefelt. I tillegg er det to egne bebyggelsesplaner for hyttefelt.

Marnardal kommune har en kommuneplan med langsiktig del (2002-12), vedtatt av kommunestyret 16/12-02). Arealdelen av kommuneplanen er utarbeidet parallelt med den skriftlige, langsiktige delen av kommuneplanen.

LNF omfatter størstedelen av arealet i kommunen.. I planen heter det at kommunen

”ser på spredt boligbygging som en ressurs”. Samtidig heter det at spredt boligbygging som ikke er tilknyttet stedbunden næring, bør skje i tilknytning til eksisterende grender, og skal i planperioden lokaliseres til områder merket av på plankartet.

Antall nye boliger i områdene begrenses til fire for hvert av områdene. Alt i alt er det satt av nærmere 30 slike områder i kommunen, hvorav sju er lokalisert i dalbunnen.

Det er lite press på hyttebygging i kommunen. Det er likevel lagt ut områder til dette formål i en egen kommunedelplan (for Bjelland Austhei). Det pekes også på andre aktuelle områder (Bruskelandsheia og Eiksåheia). I ett av disse områdene (Eikså-heia) er hyttebyggingen regulert i utmarksplan for området.

I planen er det også egne ”Retningslinjer for LNF-områder”. Her understrekes det at jordvern står sterkt i kommunen: en er særlig opptatt av å hindre nedbygging av jordbruksarealet i dalbunnen. Det er her mange av de beste jordbruksarealene i kommunen ligger. Samtidig er det i disse områdene et visst utbyggingspress. ”Dette bør ledes bort fra jordbruksarealene”, heter det i planen.

Det er avmerket LNF-områder der friluftsineressene er dominerende. Dette er ”viktige friluftsområder der det ikke ønskes tekniske inngrep” som hytte- og boligbygging eller liknende.

De tre hedmarkskommunene

Gjeldende kommuneplan i **Eidskog** ble vedtatt av kommunestyret 18. mars 2004 og gjelder for perioden 2004-15. I planen slås det fast at ”Det er et politisk mål for Eidskog kommune at folketallet skal opprettholdes også gjennom spredt boligbygging.”

Kommuneplanens arealdel består av hovedkart for hele kommunen med planbestemmelser og av delplaner med høyere detaljeringsnivå. Også her – som i de fem andre kommunene vi ser på - er den vesentligste delen av kommunens areal kategorisert som LNF-områder. I Eidskog har en valgt fire underkategorier av LNF; A, B, C og D. For LNF-områder A, B og C er det foruten bygge- og anleggsvirksomhet knyttet til stedbunden næring (landbruk), tillatt med ny bolig og fritidsbebyggelse i et gitt antall og under forutsetning av at tiltak kan godkjennes etter særlovene og tilhørende forskrifter, herunder avløp, avkjøring og jordvern.

For LNF-område D er bygge- og anleggsvirksomhet kun tillatt direkte knyttet til stedbunden næring (landbruk). I LNF-område A åpnes det for spredt boligbebyggelse, i område B kan spredt bolig- og fritidsbebyggelse finne sted og i C-områdene kan fritidsbebyggelse uten tilknytning til landbruk tillates. Spredt fritidsbebyggelse kan tillates når avstand til hus med fast bosetting er minst 100 meter samtidig som avstanden mellom fritidshusene er være minst 100 meter.

I LNF A, B og C-områdene skal antall boliger/fritidshus som er tillatt, ikke overskride det antall som er angitt for de respektive områder (i planen er det utarbeidet liste over de navngitte områder med beskrivelse av antall boliger/fritidshus som er tillatt). I LNF-områder merket D er utbygging som er tilknyttet landbruk tillatt. Avkjøringer til riks- og fylkesveger skal skje i overensstemmelse med ”Rammeplan for avkjørsler, Hedmark fylke”.

Kommuneplanens arealdel for *Nord-Odal kommune* ble vedtatt 30.08.06 og gjelder for perioden 2006-2018. Denne planen er den som går lengst i detaljering/spesialisering av LNF-områdene i de seks kommunene vi har sett på. I likhet med de andre kommunene skilles det mellom områder for restriktiv holdning når det gjelder spredt boligbygging og mer liberal holdning. I de områder der det må søkes om dispensasjon etter § 7 i plan- og bygningsloven er det imidlertid i Nord-Odal foretatt en inndeling i LNF L- områder, LNF N- områder og LNF T-områder. L-områder er areal som er svært viktig med tanke på kulturlandskap, biologisk mangfold og landbruk. I planen heter det at det er kommunens målsetning ”å skjerme disse områdene mot utbygging, for å bevare sammenhengende jordbruksarealer og randsoner, og ivareta det helhetlige kulturlandskapet.” De restriksjoner som ligger til grunn i denne kategorien skal håndheves strengt.

N-områder er relativt uberørte og sammenhengende skog- og utmarksarealer. Også her skal LNF-restriksjonen håndheves strengt. T-områdene er areal der det er ønskelig med en spesiell satsing på turisme (det er to slike områder i planen). I disse områdene vil det være en positiv holdning til etablering av camping og utleiehytter knyttet til landbruksvirksomheten.

Det fins også områder av kommunen der det ikke er framhevet spesielle interesser. I utgangspunktet skal en også her være restriktiv, men i slike områder ”kan bosetningshensynet vektlegges i dispensasjonsvurderingen” heter det i planen.

De deler av LNF-området der spredt bebyggelse er tillatt, er delt i tre:

- LNF- områder der spredt *boligbygging* er tillatt. I den nye kommuneplanen er det satt av 22 områder av denne typen, med totalt noe over 100 nye boliger/bruksendringer.
- LNF-område der spredt *bolig- og fritidsbebygges* er tillatt. I planen er det satt av to slike områder, med totalt 14 nyoppføringer/bruksendringer.

- LNF-område der spredt *fritids*bebyggelse er tillatt. Ett slik område er satt av i planen.

Sør-Odal kommune har den eldste planen blant de seks kommunene vi har sett på. Planen er datert 30. april 1996 og gjaldt for perioden 1991-2003. I innledningen til planen heter det at generalplanarbeidet for Sør-Odal ble startet opp i 1968, vedtatt av kommunestyret i 1978 og stadfestet av Miljøverndepartementet i 1982. Denne planen har vært retningsgivende for arbeid og tiltak med utvikling av kommunen.

Når det gjelder LNF-områder, skilles det i planen mellom A- og B-områder. I A-områder kan spredt bolig- og næringsbebyggelse uten tilknytning til landbruk tillates når avstand til grense for gjeldende delplaner er minst 200 meter og når avstand til offentlig vei og vann/vassdrag er i henhold til planbestemmelsene. Spredt fritidsbebyggelse kan tillates når avstand til hus med fast bosetning eller grense til godkjent plan er minst 300 meter og når avstand til offentlig vei og vann/vassdrag er i henhold til planbestemmelsene.

I LNF-områder merket B, er spredt bolig- og næringsbebyggelse eller ny/utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse ikke tillatt.

Den relativt sterkt trafikkerte riksvei 2 går gjennom Sør-Odal. Langs denne riksveien er det i planen innarbeidet et byggeforbud i en avstand av 200 meter på hver side av veien for ny bolig- og fritidsbebyggelse (mens det for de andre riksveiene i kommunene opereres med en byggeforbudsgrense på 100 meter).

Kommunenes plantilpasning

I de seks kommunene vi har sett på, er selve planene av nokså ulik dato. Den eldste – fra Sør-Odal, ble vedtatt i 1996 og gjelder strengt tatt ikke lenger (den gjaldt for perioden 1991-2003). Den ferskeste planen er fra nabokommunen Nord-Odal og ble vedtatt i 2006, det vises for øvrig til oversikten i tabellen nedenfor.

Når det gjelder tilnærmingen til spredt boligbygging har vi funnet tre ulike hovedstrategier:

- Det mest vanlige er en eller annen form for sonering av LNF-områdene i kommunen. Denne soneringen kan være mer eller mindre detaljert og avklart i planarbeidet. Nord-Odal har en f.eks. gått langt i å foreta slike avklaringer.
- Det er også mulig å lage egen reguleringsplan for utbygging av store/spredte tomter, og området blir da ikke lenger i LNF-

kategorien. Blant våre case-kommuner er det bare Iveland som har gjort dette (i tillegg har Iveland også sonering i LNF).

- I stedet for å utarbeide et plankart med soner i LNF, kan kommunen innføre rutiner/retningslinjer – slik Audnedal har gjort - for hvordan dispensasjonssaker skal behandles.

Tabell 5.1 *Kommunenes planer og håndtering av spredt boligbygging*

Kommune	Plan	Merknad
Audnedal	Vedtatt 1999; gjelder 1999-2011	Ingen sonering, men retningslinjer for dispensasjon fra byggeforbudet i LNF
Iveland	Vedtatt 2004; gjelder 2004-2014	Egen reguleringsplan med store tomter + Ulike LNF-soner for bolig og hytter
Marnardal	Vedtatt 2002; gjelder 2002-2011	LNF-soner med adgang for bygging av inntil fire boliger + LNF sone for hytter
Eidskog	Vedtatt 2004; gjelder 2004-2015	LNF-soner for boliger og hytter.
Nord-Odal	Vedtatt 2006; gjelder 2006-2018	LNF-soner for boliger og hytter Egen inndeling av LNF i restriktive områder (i N, L og T)
Sør-Odal	Vedtatt 1996; gjaldt 1991-2003	LNF-sone der spredt bolig- og hyttebygging er tillatt

5.5 Spredt boligbygging; samme mål, men ulike strategier

Å holde på, og eventuelt få nye innbyggere, synes å være motivasjonen for å satse på spredt boligbygging i alle de seks kommunene. Rekrutteringsstrategien for å få innflyttere varierer imidlertid noe.

Iveland og Nord-Odal

Iveland og Nord-Odal er kanskje de to kommunene som er mest bevisst – og mest profilert – mht å få nye innbyggere. Samtidig har disse to kommunene valgt et noe ulikt fokus.

På bakgrunn av sin kommuneplan fra høsten 2004 vedtok kommunestyret i **Iveland** visjonen ”Iveland kommune – et godt sted å bo”. Målsetningen er at kommunen skal ha 1.500 innbyggere i 2015. Kommunen inngikk også (i 2005) et samarbeid med det private firmaet *Placement Utvikling* med tanke på bosetning av minimum 25 EØS-borgere, fortrinnsvis nederlendere. Prosjektet hadde et bredt fokus, med blick på ledige jobber, ledige hus og småbruk og muligheter til å etablere egen virksomhet.

I Iveland er altså fokuset dels vært rettet mot utenlandske innflyttere, i tillegg til nordmenn. I kommunen er det mulig å bygge spredt i LNF-områder, men har ikke minst satset på å utvikle et område i nærheten av kommunesenteret. For dette området ble det utarbeidet en egen reguleringsplan. Ordføreren beskrev området på følgende måte:

Arbeidet med store tomter i kommunen er knyttet til grendeutvikling. Vi tenker oss at en grend kan bestå av fem-seks boliger på store tomter i et regulert område, opparbeidet med vei, vann og kloakk. Vi åpner for at det kan bygges fjørs i tilknytning til grend. Dette er tegnet inn i planen. Grendeutviklingen skjer i nærheten av eksisterende sentra i kommunen. (...) Ny utbygging av boliger må gjøres med plan, men vi kan fråtse i en del områder, der det er lagt til rett med vei, vann og kloakk. Dette kan gjøres uten at det går ut over f.eks. friluftslivet.

Tomtene har varierende størrelse, men den største var så stor at kommunen reklamerte med at en kunne ha villahest på tomta. Men det er altså ikke snakk om LNF-områder i dette tilfellet, men et område som er regulert gjennom reguleringsplan. Hvis en å få folk utenbygds fra, dels også fra utlandet, kan det være viktig å satse på å få til en plan som legger til rette for de nyinnflyttede blir kjent med hverandre og bygger nye nettverk. I en slik sammenheng kan det være fornuftig å satse på den type grendeutvikling som Iveland legger opp til.

De store tomtene i det regulerte området er, som det framgikk av planomtalen i forrige avsnitt, bare én av flere strategier kommunen har for å få folk til å etablere seg. Det åpnes også for etablering av tomter av mer ordinær størrelse (ett til to mål).

I **Nord-Odal** ble det gjort en regionundersøkelse i år 2000, som i ettertid har blitt vurdert som viktig av kommunens egne folk når det gjelder satsing på spredt boligbygging. Gjennom denne undersøkelsen ble ungdommer intervjuet om forholdet til hjemkommunen: hvem som ønsket å bli boende eller eventuelt flytte tilbake til kommunen etter endt utdanning. Nord-Odal scoret svært høyt i forhold til nabokom-

munene når det gjaldt potensial for tilbakeflytting; ca 80 prosent av alle de intervjuede sa at de ville bo i hjemkommunen sin. I følge ordføreren ble spredt boligbygging satt på dagsorden foran kommunevalget i 2003, og det er med andre ord en av de valgkampsakene som han nå arbeider med.

Kommunen har altså mange arbeidsplasser rundt seg i kombinasjon med at mange oppgir at de ønsker å bo i kommunen. Den politikken kommunen nå fører, er altså at folk lett skal kunne så seg til i bygda, som rådmannen formulerte det:

Et viktig poeng er at folk skal bli møtt med en mer positiv holdning fra kommunens side når de ønsker å bygge spredt. Dette har ført til en økning i antall henvendelser; folk føler at det nå er mulig å få slike tomter. (...)

Man vil gjerne markedsføre at vi har reelle muligheter for å komme tilbake til kommunen. Altså, håpet mitt er at hvis noen kontakter meg, og spør meg om det er muligheter for å få bygd et hus i Nord-Odal, så skal jeg svare; ”hvordan vil du bo?”

Fordelen med et godt avklart plankart, kan gjøre saksbehandlingen ved den enkelte søknad om utbygging enklere.

Målgruppen i Nord-Odal er altså noe annerledes enn i Iveland. Folk som har vokst opp i bygda og som kommer ”hem att” kjenner allerede bygda, og har gjerne et nettverk når de flytter hjem igjen. Dermed blir det kanskje ikke så viktig å bo i et sentra eller i en ”regulert” grend, som i Iveland. Den litt ulike plantilnærmingen i de to kommunene, kan dermed til en viss grad forstås ut fra at de retter fokus mot litt ulike typer innflyttere.

Klar visjon - uklar plan? Eksempelen Sør-Odal

Sammenliknet med Iveland og Nord-Odal har Sør-Odal som nevnt en gammel arealplan (vedtatt i 1996). Prosessen med en ny plan ble i følge kommunens egne nettsider igangsatt i 1998. I 1999 vedtok kommunestyret

...et idealbilde av Sør-Odal i året 2015. Dette er en beskrivelse av hvordan Sør-Odal vil bli i 2015. Det ble arbeidet fram tiltak for hva som må gjøres for å nå fram

til det store målet, nemlig å skape vekst i folketallet og bli 10 000 innbyggere i 2015.⁷

Etter noen år med avventende holdning, ble arbeidet med kommuneplanen startet opp igjen i 2004. I følge kommunens nettside ble det gjennomført en forankringsprosess for kommuneplanen ved hjelp av grendemøter rundt om i bygda i løpet av november 2004. Forankringen skjedde i kommunestyret i desember 2004. Videre heter det at:

Det må gjennomføres god dialog og samarbeid mellom alle ledd i prosessen ikke minst hos befolkningen selv og bygdas næringsliv. Videre skal alt arbeidet ende opp i et forslag til ny kommuneplan som skal behandles i kommunestyret.

Visjon 2015 er altså et viktig utgangspunkt for kommunen. Det skal i følge denne visjonen skapes ny utvikling ved hjelp av de krefter som både stimulerer privat næringsliv og offentlig sektor. Viktige stikkord er krav – behov, forventninger - ønsker og drømmer, innsats - føler for/engasjement og bidrag – deltagelse. Innbyggerne i kommunen inviteres til å delta aktivt i prosessen: Utvikling av samarbeid mellom innbyggere, bedrifter og offentlige etater, er en kjerne i visjonen.

Som tidligere nevnt har Sør-Odal det mest varierte boligtilbudet av våre case-kommuner Kommunen tilbyr ferdigstilte boligområder som omfatter både eneboliger, rekkehus og terrassehus. I tillegg er det et poeng for kommunen at folk skal kunne bo ”spredt” dersom de ønsker det. I dag skjer dette etter en gammel plan som er relativt grov, i og med at en bare opererer med to soner av LNF. Det var en viss kritikk på fylkesnivå av den måten Sør-Odal hittil har løst planutfordringene på:

Kommunen er heller antiplan i sin holdning. De vil ha alle muligheter åpne, og de ser ikke plan som noe hjelpemiddel

Kommunen har ingen strategi. Folk skal få bo der de vil

Til tross for denne kritikken, synes det regionale nivået tross alt å ha et *relativt* avslappet forhold til denne gamle generelle planen. En av de vi intervjuet på fylkesnivå, formulerte det på denne måten:

Dette er ingen katastrofe i praksis. Det meste skjer i sentrumsområder, og der er det reguleringsplaner og kommunedelplan.

⁷ jf også www.sor-odal.kommune.no

Avslutning

Det er et spenn i de strategiene de seks kommunene har lagt opp. Vi finner en egen reguleringsplan for store tomer i Iveland, en relativt detaljert plan – med en rekke ulike soner – i Nord-Odal og en gammel og nokså uspesifisert plan for Sør-Odal.

Til tross for ulike strategier for spredt utbygging, synes alle kommunene å få akseptert på regionalt nivå. Det kan dermed hevdes at det har vært en ”nedenfra og opp” prosess som gradvis er institusjonalisert ved at regionale myndigheter og kommunene har funnet fram til (noe ulike) modeller som har blitt nedfelt i kommuneplanens arealdeler.

Del III:

Mulige effekter av spredt boligbygging

Kort introduksjon til del 3

Denne delen av rapporten inneholder tre kapitler som kan leses uavhengig av hverandre. De tre kapitlene drøfter tre ulike konsekvenser en kommunal arealplan kan ha.

I kapittel 6 retter vi fokus på omfang, lokalisering og miljøeffekter av en spredt boligbygging. Vi ser her både på de seks case-kommunene, men også på sammenliknbare kommuner ellers i landet.

Kapittel 7 og 8 retter oppmerksomheten mot kommunens befolkning: I kapittel 7 drøfter vi potensialet for tilbakeflytting og tilflytting til kommuner, ved å rette søkelyset på fem bestemte årskull i befolkningen.

Kapittel 8 er mer ”brukerrettet”. Her ser vi konkret på personer som konkret har søkt – og fått byggetillatelse – til å bygge spredt i de seks case-kommunene. Vi spør bl.a. hvorfor de vil bygge utenfor vanlige boligfelt og hvor fornøyd de er med kommunens saksbehandling.

6 Omfang, lokalisering og miljøeffekter av spredt boligbygging

De siste årene har utviklingen av et ruralt boligmarked blitt sett på som en redning for fraflytningstruede kommuner både av kommunene selv, men også etter hvert av myndighetene. I Stortingsmelding 21 (2005-2006:33) lanserer regjeringen en geografisk differensiering av arealpolitikken som

..kan gjere det lettare for distriktskommunar å leggje ut store attraktive bustadtomter og relativt spreidd bustadbygging i område med lite utbyggingspress....

I dette kapitlet vil vi studere bakteppet for denne utviklingen ved å kartlegge *omfanget* av spredt boligbygging fra 1985 (da dagens plan- og bygningslov ble vedtatt) til 2004. Den spredte boligbyggingen i de seks kommunene vil ses i relasjon til slik byggeaktivitet i landet som helhet og i sammenliknbare kommuner. På den måten presenteres omfanget av spredt boligbygging ved hjelp av tidsmessig dybde og geografisk bredde. Hensikten med kartleggingen er å undersøke størrelsen på, og utviklingen i, denne byggeaktiviteten. I tillegg vil det bli lagt vekt på å undersøke eventuelle ulikheter mellom forskjellige landsdeler og mellom de seks casekommunene.

Videre vil boligenes *lokalisering* undersøkes. Vi ønsker mer presis kunnskap om hvilke typer arealer disse boligene bygges på. I forlengelsen av dette vil vi undersøke om hensynet til natur- og kulturverdier ivaretas når kommunene tillater spredt boligbygging.

6.1 Boligbygging i Norge 1985-2004

Utgangspunktet for undersøkelsen er data tilgjengelig i elektroniske dataregistre. Disse er nærmere beskrevet i metodekapitlet. Som bakteppe beskrives generelle utviklingstrekk i landet som helhet og i sammenliknbare kommuner, og deretter utviklingstrekk for den spredte boligutbyggingen i de seks kommunene i detalj.

I statistikken som anvendes og i analysen av denne, er det spesielt to begreper som er helt sentrale, *bolig* og *tettsted*. Når statistikken viser bygging av boliger i spredtbygde eller tettbygde strøk, betyr det følgende boligbygg:

- eneboliger og eneboliger med hybel/sokkelleilighet,
- del av tomannsbolig vertikalt/horisontalt delt
- boliger kombinert med annet bygningsformål

Det betyr at fritidsbygg, våningshus, driftsbygninger, større boligbygg, uthus/garasjer ikke er med i undersøkelsen. Vårt statistiske materiale er laget av Statistisk sentralbyrå (SSB). De definerer som tidligere nevnt tettsted til å være en hussamling der det bor minst 200 personer (ca. 60-70 boliger), og der avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter⁸. I statistikken opererer vi med antall hus, ikke det arealet de beslaglegger. Dette gjør vi av tre grunner. For det første er det rent presentasjonsmessig enklere å forholde seg til antall spredte boliger enn det antallet kvadratmeter areal de utgjør. For det andre regnes arealet ut ved boligens gjennomsnittlige grunnflate. Vi vil dermed ikke få eksakt antall kvadratmeter beslaglagt av de spredte boligene vi undersøker. For det tredje er det slik at en ved å måle boligens (gjennomsnittlige) grunnflate ikke får med det reelle avtrykket i arealet fordi statistikken ikke omfatter tiliggende områder som tomt, gårds plass, tilførselsvei og parkering.

Det er bygget rundt 445 000 nye boliger i perioden 1985 – 2004 for hele landet⁹. I vår undersøkelse har vi som sagt valgt å konsentrere oss om eneboliger, tomannsboliger og kombinerte boliger. Denne typen boliger ble det bygget 270 000 av mellom 1985 og 2004. Av disse boligene er rundt 67 000, eller i underkant av 3500 boliger per år, bygget utenfor tettsteder. Det innebærer at rundt 25 prosent av alle

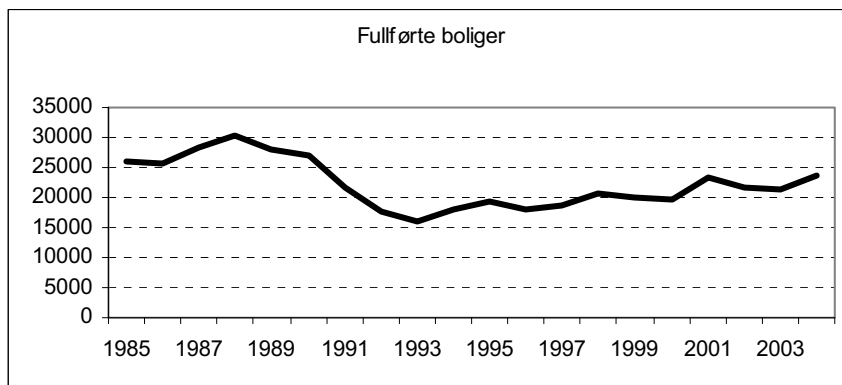
⁸ Hentet fra SSBs nettsider <http://www.ssb.no/emner/01/01/20/arealbruk/>, 17.02.07

⁹ Jfr. Statistisk sentralbyrås byggearealstatistikk: <http://www.ssb.no/emner/10/09/byggeareal/>, 17.02.07

eneboliger, tomannsboliger og kombinerte boliger har blitt bygd spredt etter at plan- og bygningsloven ble vedtatt i 1985.

Boligkrakket rundt 1990 legger seg i første halvdel av tjuårsperioden vi har valgt å studere. Nedgangen fordeler seg noe ulikt på ulike regioner, kommuner og innenfor og utenfor tettsted, men det generelle bildet er en nedgang i boligbyggingen på rundt ¼. Denne generelle reduksjonen i boligbyggingen gjør at vi vektlegger det komparative perspektivet i presentasjonen av dataene. Ved å se utviklingen i kommunene i lys av landsgjennomsnittet og andre randkommuner får vi et mål på hvilken reduksjon i boligbyggingen man kan forvente for landet som helhet og for liknende kommuner som følge av boligkrakket. I figuren nedenfor ser vi hvordan nedgangen i økonomien rundt 1990 påvirket boligbyggingen i perioden.

Figur 6.1 *Antall fullførte boliger 1985-2004*



Basert på Statistisk sentralbyrå sin byggearealstatistikk

Hvis vi ser på landet som helhet, ser vi av tabell 6.1 nedenfor at antall boliger som ble bygget spredt er redusert med 23,8 prosent fra 1995 og framover sammenliknet med perioden 1985-1994. Ser vi på boliger bygget i tettsteder er reduksjonen på 30,1 prosent. Nedgangen i boligbyggingen har med andre ord vært større i tettstedene enn i grisdrende strøk hvis vi ser på landet som helhet. Dette kan virke overraskende når en vet at det meste av boligbyggingen foregår i byområder der tettsteder dominerer. Men hovedforklaringen på at boligbyggingen i tettsteder for landet som helhet har gått så vidt mye ned, ligger i vår avgrensning av typen boliger som er med i undersøkelsen. Større boligbygg, som for eksempel blokkbebyggelse, er ikke tatt med i oversikten og dermed faller en stor del av boligbyggingen i byområdene utenfor vår oversikt.

Tabell 6.1 *Antall nye ene-, tomanns- og kombinerte boliger innenfor og utenfor tettsted i perioden 1985-1994 og 1995-2004 for landet som helhet.*

	Beliggenhet	1985-1994	1995-2004	Endring i %
Landet som helhet	Utenfor tettsted	38020	28958	-23,8
	Innenfor tettsted	119268	83391	-30,1
	Totalt	157288	112349	-28,6

For å få et mer nyansert bilde, er det interessant å se på utviklingen i boligbyggingen i kommuner det vil være naturlig for undersøkelsens seks kommuner å sammenlikne seg med. Det vil si kommuner som i likhet med Agderkommunene og Hedmarkskommunene ligger i storbyomlandens yttergrenser¹⁰. Vi har plukket ut 78 slike randkommuner i utkanten av norske storbyer der også de seks casekommunene inngår¹¹. Av disse ligger 39 på innsiden og 39 på utsiden av grensen til en storbyregion. Bykommuner og andre kommuner som ligger lenger ute i et storbyomland, inngår ikke i randsonebeltet. I tabellen nedenfor ser vi at utviklingen i boligbyggingen innenfor og utenfor tettsted er tilnærmet lik i randkommunene. Nedgangen i boligbyggingen er i overkant av 23 prosent for både de spredte og de tette boligene.

Tabell 6.2 *Antall nye boliger innenfor og utenfor tettsted i perioden 1985-1994 og 1995- 2004 for 78 randkommuner*

	Beliggenhet	1985-1994	1995-2004	Endring i %
Randkommuner	Utenfor tettsted	7754	5900	-23,9
	Innenfor tettsted	9448	7215	-23,6
	Totalt	17202	13115	-23,8

¹⁰ SSBs sentralitetsinndeling opererer med to dimensjoner: Hoveddimensjonen er sentralitetsnivået med 0, 1, 2, 3 hvor 3 er storbyer med omland (90 minutter ut) og 0 er periferi (mer enn 45 minutter fra et tettsted på maks. 5000 innbyggere). Den andre dimensjonen heter A og B, hvor A er kommuner i større regioner omkring storbyene enn det nivå 3 avgrensar. For å være en A-kommune må avstanden ut være inntil 150 minutter. For å være med i randbeltet må kommunene være av type A og ligge inntil grensen mellom 3 og et lavere nivå (ofte kommuner med 0A). Byer på nivå 2 er ikke med, selv om de ligger på randen (eksempel Ringerike, dvs. Hønefoss - og Kongsberg), og heller ikke kommuner lenger ut.

¹¹ Les mer utfyllende om dette i kapittel 7.

Tabellen gir et generelt bilde på utviklingen i kommuner som er sammenliknbare med de seks casekommunene. Tabellen nedenfor viser fortsatt randkommunene, men her er det plukket ut tre kommuner i hver region. Alle ligger i storbyomlandenes yttergrenser i likhet med de seks casekommunene. Sammenstillingen gir et inntrykk av hvordan utviklingen i byggingen av spredtbygde boliger i Agder- og Hedmarks-kommunene plasserer seg i forhold til liknende kommuner i andre regioner.

Tabell 6.3 *Antall boliger og andel spredt bygde boliger i periodene 1985-1994 og 1995-2004 i seks regioner (18 kommuner).*

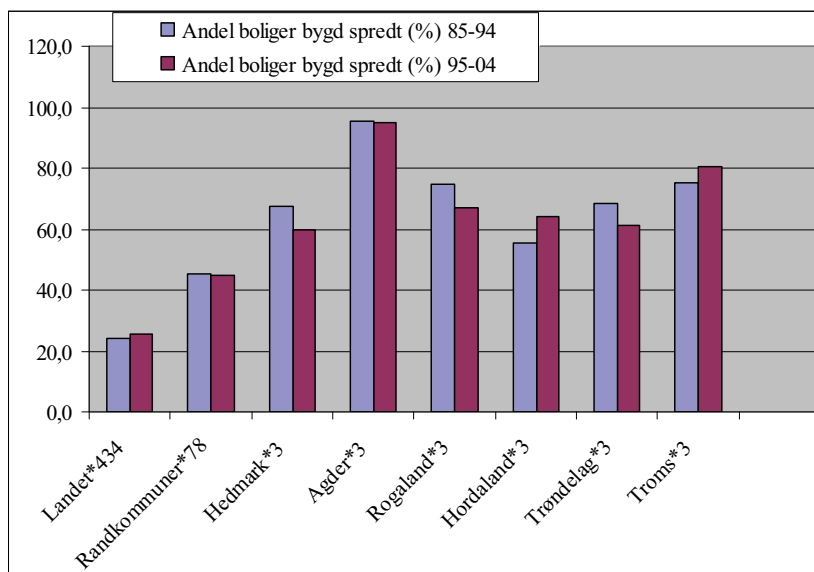
	Spredte boliger		Hele kommunen		Endring %	
	85-94	95-04	85-94	95-04	Spredt	Kommune
Hedmark	501	283	741	472	-43,5	-36,3
Agder	163	117	171	123	-28,2	-28,1
Rogaland	202	157	270	234	-22,3	-13,3
Hordaland	250	218	453	340	-12,8	-24,9
Trøndelag	307	179	450	292	-41,7	-35,1
Troms	316	244	420	304	-22,8	-27,6

Her ser vi at bildet blir mer variert. Hvis vi ser på endringen i den spredte boligbyggingen, har kommunene i Hedmark, sammen med Trøndelag, hatt en større reduksjon enn randkommunene totalt der nedgangen var på 23,9 prosent. Disse har hatt en reduksjon i antall boliger bygd spredt på henholdsvis 43,5 prosent og 41,7 prosent. Kommunene i Agder, sammen med Rogaland og Troms, plasserer seg på linje med den generelle utviklingen for randkommunene, mens de tre kommunene i Hordaland har hatt en mindre reduksjon enn andre randkommuner med en nedgang på 12,8 prosent. Boligbygging i tettstedene har hatt en litt mindre tilbakegang enn den spredte boligbyggingen, men den ligger likevel under snittet for randkommunene hvor reduksjonen er på 23,6 prosent. Det synes dermed som om de tre randkommunene i Hordaland og Rogaland, som har hatt relativt høy utbygging av eneboliger, tomannsboliger og kombinerte boliger i tettsteder, har lyktes bedre med å trekke til seg boligbyggere enn de andre kommunene, og da spesielt kommunene i Trøndelag og Hedmark.

6.2 Spredt boligbygging i Agder og Hedmark

De seks casekommunene i vår undersøkelse ligger alle i storbyomlandens yttergrenser. Likevel varierer det hvor stor andel den spredte boligbyggingen utgjør av den totale nybyggingen i kommunene. Søylediagrammet under viser andelen spredte boliger i landet som helhet, i de 78 randkommunene og i 18 randkommuner i utvalgte regioner.

Figur 6.2 *Prosentvis andel spredte boliger i landet, randkommuner og randkommuner i seks regioner.*



I landet som helhet ble rundt 25 prosent av alle boliger bygd utenfor tettstedsavgrænsingen i perioden 1985 - 2004. For de 78 referansekommunene i randsonen ble noe over 40 prosent av alle boligene bygd utenfor tettstedene. Andelen spredtbygde boliger er altså dobbelt så stor i randkommunene som i landet som helhet. For de utvalgte kommunene i seks regioner er andelen spredtbygde boliger ennå høyere. Andelen spredte boliger i Agder og Hedmark er høyere enn i randkommunene og i landet som helhet. I regionene varierer andelen spredte boliger fra ca. 60 prosent til 95 prosent i perioden 1985-2004. Hedmark og Agder plasserer seg i hver sin ende av denne skalaen. Kommunene i Hedmark er på omtrent samme nivå som de andre regionene, mens over 95 prosent av boligene i Agder bygges

spredt i begge tiårsperiodene. Det betyr at det nærmest ikke finnes tettsteder som oppfyller SSBs definisjon i de tre Agderkommunene. I Hedmarkskommunene ser vi en nedgang i andelen spredtbygde boliger fra opp mot 70 prosent i første tiårsperiode til 60 prosent i siste.

Spredt boligbygging i Eidskog, Nord-Odal og Sør-Odal

Som vi har sett, har andelen spredte boliger gått mer tilbake i de tre kommunene i Hedmark enn kommunene i Agder. Men når vi nå ser på utviklingen i den enkelte kommune, blir bildet mer sammensatt. Tabellen nedenfor viser utviklingen i boligbyggingen innen og utenfor tettsted for de tre Hedmarkskommunene. I tillegg viser den endringen i boligbyggingen fra perioden 1985-1994 og 1995-2004. Som vi vet, har det vært en generell nedgang i boligbyggingen fra den første av disse periodene til den siste perioden.

Tabell 6.4 *Antall boliger innen og utenfor tettsted. Etter byggeår og kommune.*

Kommune	Tett/spredt	1985-1994	1995-2004	Endring i %
		Eidskog	Innen tettsted	87
	Utenfor tettsted	164	58	-64,6 %
	Totalt	251	120	-52,2 %
Nord-Odal	Innen tettsted	62	38	-38,7 %
	Utenfor tettsted	126	53	-57,9 %
	Totalt	188	91	-51,6 %
Sør-Odal	Innen tettsted	91	89	-2,2 %
	Utenfor tettsted	211	172	-12,9 %
	Totalt	302	261	-13,6 %

Vi ser av tabell 6.4 at Eidskog ligger omtrent på landsgjennomsnittet i forhold til bygging i tettsted med en nedgang i boligbyggingen mellom de to tidsperiodene på 28,7 prosent. For bygging utenfor tettsted er bildet et annet; reduksjonen i boligbyggingen er på hele 64,6 prosent. For randkommunene og landet som helhet er nedgangen for denne kategorien boliger på litt i overkant av 23 prosent, altså ca. 40 prosentpoeng lavere reduksjon enn i Eidskog.

I Nord-Odal finner vi samme nedadgående trend som i Eidskog i forhold til bygging av boliger utenfor tettsted i perioden. Reduksjonen er på 57,9 prosent. Byggingen av boliger innenfor tettsted har en

nedgang i perioden på 38,7 prosent. Sett i forhold til Eidskog er nedgangen i den spredte boligbyggingen i Nord-Odal mindre, mens de innen tettsteder har opplevd en større reduksjon i byggingen av eneboliger, tomannsboliger og kombinerte boliger enn i Eidskog.

Sør-Odal kommune skiller seg klart ut fra de to andre kommunene i Hedmark ved en mindre reduksjon i boligbyggingen. I Sør-Odal har de spredtbygde boligene hatt en nedgang på 12,9 prosent i perioden 1985-1994 sammenliknet med perioden 1995-2004. Når det gjelder nye boliger innen tettsted er reduksjonen i boligbyggingen marginal, kun 2,2 prosent. Kommunen har dermed hatt en lavere nedgang enn gjennomsnittet for landet og randkommunene, både når det gjelder spredt utbygging og boligbygging i tettsteder.

Spredt boligbygging i Audnedal, Marnardal og Iveland

De tre kommunene i Agder er alle små innlandskommuner. Kommunene har små tettsteder, men kun Marnardal har tettsteder som oppfyller Statistisk sentralbyrås tettstedsdefinisjon. Når vi sammenlikner boligbyggingen i periodene 1985-1994 og 1995-2004, ser vi i tabell 6.5 at en også her har hatt en negativ utvikling i boligbyggingen. Likevel er det innbyrdes forskjeller. Ivelands reduksjon i boligbyggingen på 17 prosent er mindre enn landsgjennomsnittet og randkommunene, mens Marnardal og Audnedal har en nedgang på rundt 30 prosent, som er større enn landsgjennomsnittet og gjennomsnittet for randkommunene på henholdsvis 23,8 prosent og 23,9 prosent. Reduksjonen på 25 prosent for boliger innenfor tettsted i Marnardal er på nivå med gjennomsnittet for randkommunene.

Tabell 6.5 *Antall ene-, tomanns- og kombinerte boliger innen og utenfor tettsted. Etter byggeår og kommune.*

Iveland	Tett/spredt	1985-1994	1995-2004	Endring i %
	Innen tettsted	-	-	-
	Utenfor tettsted	35	29	-17,1 %
	Totalt	35	29	-17,1 %
Marnardal	Innen tettsted	8	6	-25 %
	Utenfor tettsted	77	53	-31,2 %
	Totalt	85	59	-30,6 %
Audnedal	Innen tettsted	-	-	-
	Utenfor tettsted	51	35	-31,4 %
	Totalt	51	35	-31,4 %

Omfang av spredt boligbygging 1985-2004

I det foregående har omfanget av spredt boligbygging blitt målt på to måter:

1. Den spredte boligbyggingens *andel* av total boligbygging
2. Det faktiske *antall* boliger bygd spredt

Ved å måle hvor stor andel den spredte boligbyggingen utgjør av den totale boligbyggingen i et område, får man et uttrykk for hvor viktig eller omfattende denne typen boliger er. I tillegg vises utviklingen over tid gjennom en sammenlikning av antall boliger i de to tiårsperiodene.

Vår sammenlikning av tre kommuner fra seks ulike regioner viste at hoveddelen av nybygde boliger i sammenliknbare randkommuner i perioden finnes i spredtbygde områder. Det er imidlertid betydelig variasjon mellom regionene. I Agderkommunene utgjør denne typen boliger nær hundre prosent av nybyggingen i perioden. I Hedmark er også de spredte boligene i flertall, men de har et mer sammensatt boligmarked der de spredte boligene utgjør mellom 70 og 60 prosent av boligene i perioden. En interessant forskjell mellom de to områdene kommer fram når de to tiårsperiodene sammenliknes. I landet som helhet, i randkommunene og i Agder har andelen spredte boliger holdt seg relativt stabilt, mens Hedmark har opplevd en nedgang i andelen spredte boliger fra perioden 1985-1994 til perioden 1995-2004. Imidlertid blir dette bildet mer nyansert når man ser på utviklingen i den enkelte kommune. Eidskog og Nord-Odal har opplevd en sterk nedgang i antall boliger bygd spredt i perioden. Sør-Odal skiller seg ut ved en lavere reduksjon i spredt utbygging i forhold til de andre Hedmarkskommunene, men også i forhold til landet som helhet og randkommunene.

Agder har hatt en utvikling i den spredte boligbyggingen på linje med det en kunne forvente som følge av boligkrakket. I likhet med Hordaland og Troms ligger Agder tett oppunder nedgangen i randkommunene og landet som helhet. Men også her er bildet mer sammensatt. Iveland skiller seg fra de to andre Agderkommunene ved en mindre reduksjon i spredt boligbygging enn forventet, mens Audnedal og Marnardal plasserer seg noe under landsgjennomsnittet.

6.3 Lokalisering av spredt boligbygging i de seks kommunene

Vi skal nå se nærmere på de områdene disse boligene er lokalisert i basert på tilgjengelig og landsdekkende databaser om boliger, eiendommer, arealdekke og arealtilstand. Først vil vi bruke foreliggende markslagsstatistikk kombinert med boligstatistikk for å få et klarere bilde av hvilken type arealer de spredte boligene bygges i. Senere vil vi vurdere eventuelle effekter på natur- og kulturverdier av boligenes lokalisering basert på ulike typer miljøstatistikk.

Spredte boliger fordelt på arealtype

I markslagsstatistikken opererer en med ulike arealtyper eller arealtilstander. For våre seks kommuner er fire arealtyper relevante: *skog*, *annen jorddekt fastmark* og *dyrket jord*¹².

Arealtypen *skog* omfatter barskog, blandingsskog, lauvskog, gjødslet beite og myr med barskog. *Annen jorddekt fastmark* er areal som ikke er jord- eller skogbruksareal og der mer en 50 prosent har større jorddybde enn 30 cm (Björdal m.fl 2004:5). *Dyrket jord* inneholder to arealtyper, fulldyrket jord og overflatedyrket jord. Fulldyrket jord er areal som er dyrket til vanlig pløyedybde og som kan brukes til åkervekster eller til eng som kan fornyes ved pløying (op.cit). Overflatedyrket jord er areal som er ryddet og jevnet slik at maskinell innhøsting er mulig (op.cit). Kategorien *annet* består av arealtyper som ikke er egnet for boligbygging slik som myr, grunnlendt mark og fjell i dagen. I tillegg inneholder kategorien ikke kartlagt areal. I det følgende vil vi se hvordan de spredte boligene i kommunene fordeler seg på disse arealtypene, men vi vil også se hvor stor andel av kommunenes totale areal de ulike arealtypene utgjør.

Vi har valgt å ikke se på perioden 1985-1994 når de spredte boligenes lokalisering undersøkes, fordi en stor andel av boligbyggingen i den perioden ikke var registrert i forhold til arealtilstand. Også for perioden 1995-2004 utgjør kategorien "uoppgitt" en betydelig andel av boligene (tabell 6.7). Særlig gjelder dette for Iveland. Teoretisk sett kan en tenke seg at de uoppgitte boligene ikke følger samme mønster som de oppgitte og dermed står vi i fare for å få et skjevt bilde av lokaliseringen av boligene. Vi ønsker likevel å analysere materialet,

¹² I Markslagsstatistikken (Björdal m.fl 2004) opereres det med mer finmaskede kategorier, de er her slått sammen for å forenkle den statistiske framstillingen.

men vil være forsiktige med å trekke for bastante konklusjoner om den enkelte kommunes arealpolitikk.

Tabell 6.6 *Areal fordelt på arealtilstand i prosent 1995-2004*¹³

	Sør-Odal	Nord-Odal	Eidskog	Marnardal	Iveland	Audnedal
Skog	80,1	88,6	86,1	86,1	86,9	84,9
Anna jorddekt fastmark	2,0	1,3	1,0	0,6	0,3	0,4
Dyrket jord	13,1	5,3	6,6	3,5	1,6	4,0
Annet	4,7	4,8	6,3	9,9	11,3	10,7
Totalt	100	100	100	100	100	100

Tabell 6.7 *Boligbygninger utenfor tettsted fordelt på arealtilstand i prosent 1995-2004*

	Sør-Odal	Nord-Odal	Eidskog	Marnardal	Iveland	Audnedal
Skog	37,2	47,2	63,8	49,1	31,0	82,9
Annen jorddekt fastmark	16,9	26,4	17,2	7,5		5,7
Dyrket jord	6,4	7,5	5,2	7,5		2,9
Uoppgitt	39,5	18,9	13,8	35,8	69,0	8,6
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Spredte boliger i skogsområder

Hvis vi ser på det totale landarealets fordeling på de ulike arealtypene (Tabell 6.6) ser vi at skogsområder dekker over 80 prosent av arealet i alle kommunene. Man kan dermed forvente at det er i slike områder en vil finne en stor andel av de spredte boligene. I tabell 6.7 innfris disse forventningene, om en holder kategorien uoppgitt utenfor, er det slik at skogen er viktigste lokalisering for spredt bebyggelse i alle kommunene. Imidlertid er det til dels store variasjoner mellom kommunene. I Audnedal ligger over 80 prosent av de spredte boligene i skogsområder. I Eidskog, Marnardal og Nord-Odal ligger omkring halvparten av denne typen boliger i skogen, mens i Sør-Odal har omkring 37 prosent av boligene denne lokaliseringen. En del av variasjonen mellom kommunene kan sannsynligvis tilskrives manglende kartgrunnlag for en betydelig andel av boligene (kategorien "uoppgitt"). Men om vi antar at alle de uoppgitte boligene ligger i skogen og derfor summerer kategoriene "skog" og "uoppgitt",

¹³ Tabellen bygger på NIJOS markslagstatistikk. Alle tall er fra 2006, bortsett fra Marnardal og Eidskog som har tall fra henholdsvis 2002 og 2003.

ser vi en klar forskjell mellom Hedmarkskommunene og Agderkommunene. Kommunene i Hedmark har en lavere andel av boligene i skogen (varierer fra 65 til 76 prosent) enn en skulle forvente ut fra skogens andel av det totale landarealet i kommunene. Arealtypen skog er lokalisering for over 85 prosent av boligene i Agderkommunene dersom vi antar at de uoppgitte boligene alle ligger i skogen. Dette er på linje med det en kunne anta ut fra arealtypens andel av totalt landareal i kommunene.

Spredte boliger på annen jorddekt fastmark

Noe av forklaringen på forskjellen mellom Hedmarks- og Agderkommunene finner vi når vi ser på arealtypen ”annen jorddekt fastmark”. Slike uproduktive områder er en langt viktigere lokaliseringsskilde i Hedmarkskommunene enn i Agderkommunene. Dersom vi ser på andelen av det totale arealet som faller inn under denne kategorien (jfr tabellene over) ser vi at kommunene i Hedmark har omkring dobbelt så mye av denne arealtypen sammenliknet med kommunene i Agder. I tillegg viser tabellene at andelen spredte boliger lokalisert på annen jorddekt fastmark er mer enn dobbelt så stor i Hedmarkskommunene. Det vil si at det bygges mer på denne arealtypen i Hedmarkskommunene enn forskjellen i andel av totalt areal skulle tilsi. For alle kommunene gjelder det imidlertid at det bygges mer på denne typen areal enn man kunne forvente ut fra andelen av totalt areal. Dette er områder som verken brukes til skog eller jordbruk og derfor er attraktivt å bruke til boliger.

Spredte boliger på dyrket mark

Lokalisering av boliger på landbruksjord er omfattet av jordlovens bestemmelser om bruk av dyrket og dyrkbar jord. Her heter det at ”dyrka jord må ikke brukast til føremål som ikke tek sikte på jordbruksproduksjon” (Jordloven 1995, § 9). Likevel er det slik at en omdisponering av dyrkbar jord til boligformål som har tilknytning til bruket, ikke vil være i strid med hensynet til dyrkbar jord så lenge bygget er viktig for å opprettholde jordbruksproduksjonen på det aktuelle arealet. Hvor stor andel landbrukets boliger utgjør av boligbygningene på dyrket mark i vår statistikk er uvisst. En undersøkelse av spredt utbygging og jordvern viser at jordbruksnæringens egen spredte byggeaktivitet¹⁴ på dyrket mark utgjør 36 prosent av den totale byggeaktiviteten på landbruksjord i 2002 (Saglie og Falleth 2007:2). Mens spredt boligbygging og tettstedsutvidelser utgjorde henholdsvis 31 og 26 prosent. Våre tall, som kun inkluderer boligbygging, gir dermed ikke et helhetlig bilde av byggingen på dyrket mark.

¹⁴ Inkludert bygging til produksjonsformål.

Arealtypen dyrket jord er viktigste arealtype for bygging av spredte boliger etter skog. Imidlertid tilsvarer ikke arealtypens andel av totalt landareal dens viktighet som lokalisering for spredte boliger i kommunene. Dette er spesielt tydelig i Sør-Odal hvor dyrket mark utgjør en større andel av kommunens areal (13,1 prosent) sammenliknet med de andre kommunene, men der den spredte boligbyggingen (6,4 prosent) er på nivå med de andre kommunene. Med unntak av Iveland utgjør dyrket mark i de andre kommunene mellom tre og seks prosent av totalt areal i kommunene. Gitt at kategorien uoppgett følger samme mønster, ser vi av tabell 6.7 at også i disse kommunene er ”dyrket jord” den arealtypen med minst boligbygging sammenliknet med denne arealtypens andel av det totale arealet i kommunene.

I tillegg til jordvern, er hensyn til miljø- og kulturkvaliteter viktig å undersøke i forhold til spredt boligbygging. Dette skal vi nå se nærmere på.

6.4 Den spredte boligbyggingens effekt på natur- og kulturverdier

Fokus i denne undersøkelsen er spredt boligbygging i landbruks-, natur- og frilufsområder (LNF-områder) i kommuneplanens arealdel. I en planleggingsprosess vurderes som kjent hensynet til ulike samfunnsinteresser opp mot hverandre. I og med at LNF-områder er ”uplanlagte”, er ikke slike interesseavklaringer gjennomført i samme grad som i regulerte bo-områder. De ulike aktivitetene og hensynene i LNF-områder reguleres av ulike sektorlover (som jordloven, skogbruksloven, frilufsloven, osv).

Et av de viktigste argumentene mot spredt utbygging har vært de konsekvenser boligene har for natur- og kulturverdier som følge av den direkte effekten *lokaliseringen* av bygningen har på flora og fauna, kulturminner og friluftslivet. Boligbyggingen kan påvirke eller ødelegge natur- og kulturverdier på stedet, men også medføre oppsplitting av viktige leveområder for dyre- og plantearter og for områdets verdi for friluftsliv. Et annet aspekt er den potensielle skaden *bruken* av boligen kan medføre.

Miljøeffekter av boligenes lokalisering

Den spredte boligbyggingen i de seks kommunene er vurdert ved å se på deres påvirkning på kartfestede natur- og miljøverdier. Disse er fredede kulturminner, vedtaksfredede sikringsområder, verdifulle

kulturlandskap, prioriterte naturtyper, statlig sikrede friluftsområder, naturvernområder og vassdrag vernet mot utbygging. På grunn av manglende kartgrunnlag for Nord-Odal, Audnedal og Eidskog, kan vi kun si noe om effekt på disse natur- og kulturverdiene for Sør-Odal, Iveland og Marnardal. Som vi ser av tabellen nedenfor er det kun funnet spredte boliger i områder med prioriterte naturtyper.

Tabell 6.8 *Antall og areal av boligbygninger utenfor tettsted med effekt på prioriterte naturtyper. Etter kommune og byggeår.*

Kommuner	Tidsperiode	Totalt antall boligbygninger	Boliger med effekt på prioriterte naturtyper	Andel boliger med effekt på prioriterte naturtyper
0419 Sør-Odal	1985-1994	211	2	0,9 %
	1995-2004	172	7	4,1 %
0935 Iveland	1995-2004	29	2	6,9 %
1021 Marnardal	1985-1994	77	1	1,3 %
	1995-2004	53	1	1,9 %

Prioriterte naturtyper er naturtyper som er vurdert som viktige eller svært viktige for biologisk mangfold¹⁵. Disse naturtypene er spesielt artsrike, sjeldne, truet, har en viktig økologisk funksjon, er levested for rødlistearter eller av andre grunner er særlig viktig for biologisk mangfold (Direktoratet for naturforvaltning 2006:3). Noen naturtyper kan være avhengig av menneskelig skjøtsel for overlevelse. Slike arter finner en spesielt i jordbrukets kulturlandskap. Vern av biologisk mangfold betyr med andre ord ikke nødvendigvis fravær av menneskelig påvirkning. Kommunene har siden 1999 hatt ansvaret for kartleggingen av biologisk mangfold i egen kommune. Kommunens datasett legges inn i Direktoratet for naturforvaltning (DN) sin Naturbase som er tilgjengelig på deres nettsider. I DNs håndbok om denne kartleggingen (Direktoratet for naturforvaltning 2006) opplyser imidlertid DNs direktør at "...kommunene har hatt begrensede midler til rådighet, og at det derfor bare er et fåtall som har kunnet gjennomføre en fullstendig kartlegging på hele kommunens areal". Effekten på prioriterte naturtyper kan derfor være større enn tabellen

¹⁵ Definisjonen er hentet fra Direktoratet for Naturforvaltning sin naturbase på internett: <http://dnweb5.dirnat.no>

tyder på. Kartleggingen rokker heller ikke ved de ulike områdenes formelle planstatus. Prioriterte naturtyper ligger i ”hverdagslandskapet”, utenfor vernede naturområder, vernede vassdrag, statlig sikrede friluftsområder, verdifulle kulturlandskap og sikringssoner. Områdene de prioriterte naturtypene i de tre kommunene befinner seg i har med andre ord ikke lovfestet vern, men er avhengig av kommunenes evne og vilje til å vektlegge disse verdiene i saksbehandlingen. I alle de tre kommunene er antall boliger med effekt på prioriterte naturtyper begrenset. Om dette er et uttrykk for at kommunenes kartlegging har effekt på plassering av boliger eller om det er et uttrykk for at kartleggingen er mangelfull er uvisst. Intervjuene med aktørene på kommunalt og regionalt nivå, viser at det er en aktiv dialog mellom nivåene når kommuneplaner utformes (jf kapittel 4). I NIBRs evaluering av kommunenes kartlegging av biologisk mangfold (Bratt et. al 2002:21) viste det seg at Fylkesmannen må være en aktiv pådriver for å få biologisk mangfold-kartet i bruk. Om dette er tilfelle i våre seks kommuner vites ikke, men intervjuene med aktørene på kommunalt og regionalt nivå viser at det er en aktiv dialog mellom nivåene når kommuneplanen utformes. Det er selvsagt mulig at denne dialogen har positiv effekt med hensyn på kommunenes fokus i natur- og kulturspørsmål. Dialogen kan dermed ha ført til at kommunene forsøker å unngå prioriterte naturtyper, når boliger skal bygges.

Miljøeffekter av bruken av boligene

Spredte boliger kan ligge i såpass avstand fra kommunalt avløp at en må finne andre løsninger til dette formålet. Eventuelle utslipp av urensset avløpsvann eller kloakk reguleres av forurensningsloven. Når det gjelder utslipp fra spredte boliger, er kommunene ansvarlige for å håndheve loven.

En informant hos Fylkesmannen i Vest-Agder har følgende vurdering av utslipp fra spredte boliger i Vest-Agder og Hedmark:

I Agder er det aller meste av de spredt bygde boligene knyttet opp til kommunale anlegg – muligens i motsetning til innlandsfylkene Hedmark/Oppland. Det har kanskje noe med geografisk forhold å gjøre. Det er lite løsmasse i grunnen på Sørlandet, vi har en lang kystlinje og vi har sårbare vassdrag.

SSBs statistikk over avløp fra spredt bebyggelse, gir informanten rett. Det er over dobbelt så mange utslipp i Hedmark sammenliknet med

Vest-Agder¹⁶. Imidlertid er Aust-Agders utslipp større enn Hedmarks. Informanten mener videre at utslipp fra ett enkelt hus ikke er noe stort problem. Problemet oppstår snarere når områder utvikler seg til grender som er basert på de samme tekniske løsningene som de første husene hadde. Da blir det vanskelig for kommunene å finne riktig ”nivå” for når de skal kreve oppgradering av infrastrukturen. For den enkelte kan pålegget føles urettferdig, fordi husene som ble bygget før slapp unna denne utgiften. I slike tilfeller stilles den lokalpolitiske viljen til å rydde opp på prøve. Ofte kan kommunene oppleve det som vanskelig å pålegge den enkelte slike upopulære oppgraderinger. Det er ifølge en av våre informater på fylkesnivå altså ikke

...mangel på kompetanse i kommunen, det går på lokalpolitisk vilje.

Utslipp kan altså være et problem i enkelte områder, men hovedbildet er at kommunene har infrastrukturen på plass. I Hedmark er tilknytningsgraden til kommunale avløpsanlegg 66 prosent og i Agder 81 prosent (Vest) og 75 prosent (Aust)¹⁷. I tillegg finnes det flere private ordninger som fungerer tilfredsstillende.

6.5 Oppsummerende betraktninger

Målet med dette kapitlet har vært å se nærmere på omfanget og lokaliseringen av spredt boligbygging samt eventuelle miljøeffekter av boligenes lokalisering og bruk. Statistikken som presenteres gir et bilde av utviklingen i den spredte boligbyggingen på disse tre områdene i tjuårsperioden 1985-2004. Boligkrakket rundt 1990 har gitt en nedgang i boligbyggingen i alle kommunene. Likevel varierer omfanget på den spredte boligbyggingen i kommunene betydelig. Mens Sør-Odal og Iveland har hatt en mindre nedgang enn sammenliknbare randkommuner og landet som helhet, er reduksjonen i Eidskog og Nord-Odals boligbygging markert større enn en skulle forvente ut fra utviklingen i landet som helhet og i andre randkommuner. Audnedal og Marnardal har hatt en nedgang i boligbyggingen noe under det nivået en kunne forvente ut fra den generelle utviklingen nasjonalt og i liknende kommuner. Disse forskjellige reiser flere interessante spørsmål om *bakgrunnen* for variasjonene mellom kommunene. Skyldes de rent strukturelle forhold som ulik

¹⁶ 845 utslipp i Hedmark, 377 i Vest-Agder. Se SSBs nettsider http://www.ssb.no/emner/01/04/20/avltab/tabell/t_apsprp.html

¹⁷ Fra Statistisk sentralbyrås nettside:

http://www.ssb.no/emner/01/04/20/avltab/tabell/t_aptkfy.html, 19.02.07

avstand til storbyen, eller er de forskjellene vi kan observere også et utslag av ulikheter i forhold til planstatus og bevisst satsing på å tiltrekke seg nye innbyggere gjennom en satsing på spredt boligbygging? Dette er spørsmål det vil være interessant å studere nærmere når kommunenes politikk for spredt boligbygging har hatt en lengre virkningstid.

Både hos lokale myndigheter og regjeringen lanseres spredt boligbygging i randkommuner som en motsats, eller et mottrekk til, byenes urbane botilbud. Videre forskning bør derfor kombinere et fortsatt fokus på omfanget av spredt boligbygging med en evaluering av spredt boligbygging som distriktspolitisk virkemiddel der boligens miljøeffekt inngår som en del av analysen. Med økende fokus på spredt boligbygging som bevisst strategi i kommunene kan spenningen mellom boligbyggingen og natur, kultur og friluftinteressene bli mer markert.

7 Er mulighet for spredt boligbygging et stimuli for tilbakeflytting og tilflytting?

7.1 Innledning

Spørsmålet i tittelen besvares ikke, men det belyses. Kapittelet antyder et opplegg for hvordan det går an å følge med på utviklingen framover i kommuner med ulik politikk og praksis i boligbyggingen. Det kreves imidlertid en nokså detaljert utforming av et slikt opplegg. Her presenterer vi en analyse av bofasthet, fraflytting, tilbakeflytting, tilflytting og videreflytting (defineres senere) ved hjelp av SSBs individuelle flyttehistoriemateriale. Resultatene fra analysen, som er gjort for fem årskull i befolkningen, kan fungere som et nullpunkt (utgangspunkt) for en oppfølging for de kommunene vi ser på. Av den grunn inneholder dette kapittelet mange tabeller og tall. Budskapet krever ikke at det er nødvendig å sette seg inn i alt sammen. Hovedgrunnen til at vi publiserer alt på denne måten er at vi dermed får etablert nullpunktet for kommunene, som kan danne grunnlag for en oppfølgende analyse av utviklingen senere. Erfaring viser imidlertid også at det lokalt er stor interesse for hvor mange av guttene og jentene fra ulike årskull som senere i livet har vært bofaste, flyttet ut og kommet tilbake igjen. Her ser vi også på de som kommer inn og blir boende, og de som flytter videre.

De seks kommunene i Agder og Hedmark ligger i områder som kan karakteriseres som ytre pendlingsomland til en storby. Selv om pendlingen er lavere enn i kommunene som ligger nærmere storbyene, er det mange som flytter til denne type områder nettopp fordi det er mulig å pendle derfra. Innflytterne i denne type kommuner pendler klart mer enn lokalbefolkningen, og innen lokalbefolkningen pendler tilbakeflytterne mer enn de bofaste. Pendlingsnivået er jevnere

mellom tilflyttere og tilbakeflyttere enn mellom tilbakeflytterne og de bofaste.

En tolkning av høy pendling er at de som flytter til denne type områder i større grad enn bofaste har andre motiver enn arbeid alene for å velge kommunen som bosted. Mens de bofaste i større grad har eiendom som arbeids- og inntektskilde, har de som har flyttet inn gjerne vurdert arbeidsmuligheter og pendlingsmuligheter opp mot de attraksjonene som kommunene med beliggenhet i ytre del av et storbyomland kan tilby. For en del av befolkningen dreier dette seg om søkning mot natur, friluftsmuligheter, frisk luft, god plass eller andre forhold knyttet til miljø. Oppvekstmiljøet for barn og tilgjengelighet til ulike typer goder innenfor en viss rekkevidde kan være medvirkende til at man ønsker å bo i randsonen til en stor by.

For denne delen av befolkningen vil det derfor være naturlig å tro at boligpreferansene er annerledes enn for de som velger bo i byen eller i mer drabantbypregete områder nærmere byen. Hvis boligområdene i for stor grad utformes på samme måte som i de mer bynære strøk, med høyt innslag av blokkbebyggelse og konsentrasjon til boligfelter, reduseres kanskje de kvalitetene som for noen gjør kommuner i denne avstanden fra storbyene spesielt attraktive. Dette kan føre til at en del potensielle tilflyttere, som i utgangspunktet hadde ønsket å bo spredt, likevel velger å bosette seg nærmere storbyen. Forskjellen i bomiljø kan for noen bli for liten til at det har noen hensikt å ta omkostningen med en større avstand til byen. Hvorfor skal man bo landlig og arbeide i en by, hvis man på landet må bo til forveksling likt med dem som bor i byen?

7.2 Metode for å analysere flytting og bosetting gjennom fasen fra man er barn til voksen

Vi vet som sagt ikke så mye om hvor mange som faktisk vektlegger det å kunne bo spredt så sterkt at det blir utslagsgivende ved et flytte- eller bostedsvalg. I kapittel 8 søker vi å belyse det gjennom en utvalgsundersøkelse. Den antyder at det kanskje aller mest er lokalbefolkningen selv som i størst grad ønsker å bo spredt. Spørsmålet er imidlertid om det er flere potensielle tilflyttere utenfra, og flere potensielle tilbakeflyttere å hente, hvis kommunen satsset på og markedsførte spredt boligbeliggenhet mer aktivt. I det følgende

skisserer vi hvordan det ved hjelp av detaljert livsløpsanalyse for bestemte årskull kan følge med på utviklingen.

Ved hjelp av registerbasert analyse er det mulig å følge bo- og flytteprosessene årskull for årskull, gjennom fasen fra barn til voksen. Vi ser da på hvor mange og hvem som ikke flytter, hvor mange og hvem som kommer tilbake av de som flytter, og hvor mange og hvem som i det lange løp flytter inn. Konkret gjør vi det i dette kapittelet ved å betrakte gjennomløpet av aldersfasen 15-35 år for fem årskull (født 1966-1970) i de aktuelle kommunene. Flytteprosessene for disse fem kullene kan som sagt representere et utgangspunkt eller "et nullpunkt" for å studere tilsvarende prosesser for etterfølgende årskull senere. Det er naturligvis en utfordring å relatere endringer i omfang og forløp av flyttekarrierene for nye årskull til endringer i politikk og praksis knyttet til boligutbygging. Hvor mye kan tilskrives aktiv markedsføring? Det er i alle tilfelle nødvendig å knytte slike analyser til utvalgte områder og kretser i en kommune. Datamaterialet tillater oss å studere bosettingen på krets nivå, fra og med 2005 er krets inkludert i datamaterialet. Her presenterer vi imidlertid analysen kun på kommunenivå for de seks kommunene som har vært med i dette prosjektet.

Datakilde er SSBs individuelle flyttehistoriemateriale, hvor alle flyttemeldinger over lande- og kommunegrense gjennom perioden 1964-2005 er koblet sammen til flyttekarrierer for hver person. Hver enkelt kan følges gjennom aldersfaser av opp til 40 års lengde, og fra og med 1990 er det årlige opplysninger også om utdanning, sysselsetting, inntekt, næring og arbeidskommune. Arbeidskommunen står sentralt her, i og med at vi ser på flytting og pendling i sammenheng. Ved eventuell oppfølging senere, er det aktuelt og se på flytterekrutteringen til kommunen i stor detalj, etter utdanning, inntekt og næring. Et eget fokus vil være å se på hvor tilflytterne som slår seg ned i kommunen vokste opp, for så å kunne vurdere hvordan tilflyttingspotensialet varierer geografisk. Mulighetene for økt rekruttering beror antakelig både på type oppvekststed og på avstanden fra oppvekst-kommunen. Er det blant personer som har vokst opp i byene og som vil bo annerledes, eller er det blant personer som selv har vokst opp utenfor tettbygde områder, det kommende potentialet er størst?

En økende andel av landets barn vokser fra år til år opp i storbyregionene. I kraft av sitt økende antall utgjør tilflyttere fra storbyregionene en stadig mer dominant gruppe. Vi vet imidlertid ikke hvor mange storbybarn som kan tenkes å ville bo spredt i framtiden. Lover, regler og måtene disse håndheves på i samfunnet former og omformer holdninger til dette løpende blant de unge. For eksempel: Er

det miljøvennlig eller miljøfiendtlig å bo spredt? Vanedannelse er mest utbredt i tette sosiale miljøer hvor mange er like. Ikke minst gjelder dette seg gjeldende i de delene av storbyområdet som ligger nærmere byene, altså i områder som ikke ligger så langt unna randsonesommunene. Her er dagens foreldregenerasjon materielt sett både homogen og konsentrert. Det er langt fra sikkert at barnegenerasjonen av seg selv utvikler økte ønsker om å bo mer spredt. Men de utgjør et stadig økende potensial for påvirkning.

7.3 Kommuner i randsonebeltet for de seks største byene

Analysene i denne rapporten konsentrerer seg om de seks kommunene i Hedmark og Agder. Oppfølgende undersøkelser senere må som nevnt gjøres detaljert og for hver og en kommune separat. Slik sett er tematikken av en svært lokal natur. Likevel kan det være av interesse, når vi skal identifisere utgangspunktet for en eventuell oppfølging, å se hvordan bo- og flyttekarrierene, og pendlingsmønstrene for personer med ulik flyttebakgrunn, i disse kommunene står i forhold til kommuner det er naturlig å sammenligne med. I dette kapitlet bruker vi derfor kommune i randsonene til alle landets store byer som en referanse for kommunene. Det spiles ut ulikheter og variasjoner i de ulike storbybeltene, og hver kommune kan se hvor de står i dette geografiske bildet. De store byene er Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø.

Kommuner i randsonen til en storbyregion ligger enten rett på innsiden eller rett på utsiden av grensen til storbyregionen. Kommunene som utgjør randsonene til storbyene danner dermed belter langs utkanten av regionene. Avgrensningen av storbyregionene følger definisjonen av sentralitet etter SSBs standard for kommuneklassifisering (Statistisk sentralbyrå 1994). Storbyområdet er definert ved at reisetiden til storbysenteret med offentlig kommunikasjonsmiddel maksimalt er 90 minutter. Kommunene i randsonene er altså kjennetegnet ved at avstanden til byen er i denne størrelsesorden. Forstadskommuner som ligger nærmere storbysentrene, hvor det er mye høyere pendling, er ikke med i randsonen.

Vi har identifisert 78 kommuner i randsonebeltene, kommuner som altså har grense mot yttersiden av en storbyregion (tabell 7.1). Av disse ligger 39 kommuner på innsiden og 39 kommuner på utsiden av yttergrensene (våre seks case-kommuner er markert med fet skrift i tabellen). Som vi skal se avtar pendlingen raskt når vi kommer over

fra innsiden til utsiden av storbyregionene. Dette er naturlig, da inndelingen til en viss grad er laget på basis av pendling. Med pendling menes her i praksis dagpendling. Ukependling utgjør kun en svært liten del av pendlingen i disse områdene.

Avgrensningen skiller de andre kommunene i landet i to, storbyene med de nærmere forstadskommunene på innsiden, og mellomsentrale by- og tettstedskommuner og kommunene i periferien på utsiden.

Tabell 7.1 *Kommuner i randsoner til storbyregionene*

	På innsiden av regionen (sentralitet 3A)	På utsiden av regionen (sentralitet 0A-2A)
ØSTFOLD *8	0135 Råde	0128 Rakkestad
	0137 Våler	0119 Marker
	0127 Skiptvet	0121 Rømskog
	0125 Eidsberg	
	0122 Trøgstad	
AKERSHUS *3	0221 Aurskog-Høland	
	0237 Eidsvoll	
	0239 Hurdal	
HEDMARK *3	0419 Sør-Odal	0418 Nord-Odal
		0420 Eidskog
OPPLAND *5	0532 Jevnaker	0528 Østre Toten
	0534 Gran	0529 Vestre Toten
		0536 Søndre Land
BUSKERUD *5	0612 Hole	0621 Sigdal
	0623 Modum	0622 Krødsherad
	0624 Øvre Eiker	
VESTFOLD *3	0711 Svelvik	0716 Re
	0714 Hof	
AGDER *12	0928 Birkenes	0919 Froland
	0935 Iveland	0938 Bygland
	0937 Evje og Hornnes	1032 Lyngdal
	1021 Marnardal	1034 Hægebostad
	1027 Audnedal	1026 Åseral
ROGALAND *10	1029 Lindesnes	1046 Sirdal
	1114 Bjerkreim	1111 Sokndal
	1129 Forsand	1112 Lund
	1130 Strand	1133 Hjelmeland
	1141 Finnøy	1146 Tysvær
HORDALAND *11	1145 Bokn	1144 Kvitsøy
	1245 Sund	1244 Austevoll
	1241 Fusa	1223 Tysnes
	1242 Samnanger	1238 Kvam

	På innsiden av regionen (sentralitet 3A)	På utsiden av regionen (sentralitet 0A-2A)
	1251 Vaksdal	1235 Voss
	1263 Lindås	1264 Austrheim
	1260 Radøy	
TRØNDELAG *15	1664 Selbu	1644 Holtålen
	1648 Midtre Gauldal	1635 Rennebu
	1657 Skaun	1636 Meldal
	1638 Orkdal	1612 Hemne
	1624 Rissa	1622 Agdenes
		1613 Snillfjord
		1621 Ørland
		1627 Bjugn
		1717 Frosta
		1718 Leksvik
TROMS *3	1936 Karlsøy	1933 Balsfjord
		1938 Lyngen

Kommunene i randsonene til Oslo omfatter 27 kommuner i seks fylker. Randsonen til Bergen har 11 kommuner, Trondheim 15 kommuner, Stavanger 10 kommuner og Kristiansand 12 kommuner. De tre kommunene i randsonen til Tromsø er små og såpass spesielle at vi ikke regner dem inn i alle sammenhenger.

En litt spesiell egenskap ved avgrensingen av randsonene bør nevnes: Bykommuner som etter definisjonen ligger i randsonen (på innsiden eller utsiden av grensen), og andre kommuner som ligger lenger ute enn denne i et storbyomland, inngår likevel ikke i randsonebeltet. Dette gjelder altså selv om storbyområdet strekker seg inntil eller forbi denne byen. Fenomenet gjør seg mest gjeldende i Oslo-regionen. Byene i Oslo-området som på denne måten ikke blir inkludert i randsonebeltet er Kongsvinger, Hønefoss, Holmestrand og Moss. I Trondheims-regionen gjelder det Levanger, som ligger akkurat utenfor grensen. I analysen til dette kapittelet har vi gjort funn som gjør at vi ved senere anledninger antakelig også bør holde Tysvær utenfor randsonen. Tysvær er nærmeste nabo til Haugesund og er selv en stor kommune, og blir nokså dominerende i yttersonen til Stavanger. Kommunen er imidlertid med blant de 78 kommunene i denne analysen.

Randsonene omfatter omtrent ni prosent av befolkningen. Storbyregionene som de omslutter utgjør omtrent 50 prosent, landet utenfor randsonene utgjør omtrent 40 prosent. Randsonene representerer altså på et vis spenningsfeltene mellom storbyene og

landet ellers. De mønstrene vi skal vise for flytting i livsløpsperspektiv og for pendling for personer mot slutten av etableringsfasen, bør vi altså tolke i lys av denne beliggenheten. Vi skal også se på tilsvarende mønstre for de seks kommunene. Alle de tre Agderkommunene ligger på innsiden av Kristiansand-regionen. I Hedmark ligger Sør-Odal innenfor, og Nord-Odal og Eidskog utenfor Oslo-regionens yttergrense. Tabell 7.2 viser folketallene i inner- og yttersonene i randsonebeltet i 20-årsperspektiv.

Tabell 7.2 *Befolkningen i randsonenes inner- og ytterbelter i 1987 og 2007. Endring i prosent.*

	Innersonene		Yttersonene		Vekst (%) innersoner	Vekst (%) yttersoner
	1/1 1987	1/1 2007	1/1 1987	1/1 2007	1987-2007	1987-2007
Storbybeltene	221715	240323	180036	178370	8,4	-0,9
Oslo	122325	135733	70105	69912	11,0	-0,3
Kristiansand	16546	17179	16022	17628	3,8	10,0
Stavanger	15997	17729	17688	19133	10,8	8,2
Bergen	31497	34118	32406	31678	8,3	-2,2
Trondheim	32472	33220	33487	31251	2,3	-6,7
Tromsø	2878	2344	10328	8768	-18,6	-15,1

Innersonene har vokst med over åtte prosent de siste 20 årene, mens yttersonen har gått ned med nesten en prosent. I randsonen til Kristiansand har det vært langt kraftigere vekst i yttersonen enn i innersonen. Grunnen til dette skal vi komme tilbake til i flere sammenhenger. Høy vekst i Stavangers ytre omland skyldes som nevnt Tysvær.

7.4 Bofasthet, tilbakeflytting, fraflytting, tilflytting, videreflytting og pendling i randsonene

Vi introduserer her et eksempel på livsløpsanalyse av bosetting og flytting. Vi følger et sett av årskull fra de var 15 til 35 år (egentlig 33-37 år, i gjennomsnitt 35 år, ved utgangen av 2003). De som bodde i en kommune som 15-åringer, vil i 35-årsalderen enten ha vært bofast, ha flyttet ut, eller være tilbakeflytter. De som i løpet av en fasen flytter inn (nyinnflyttere), vil enten fortsatt bo der eller ha flyttet videre. Disse bevegelsene definerer grupper og kategorier av flyttehistoriske kjennetegn.

De **bofaste** er personer som aldri har meldt flytting ut av kommunen i løpet av fasen. **Tilbakeflytterne** er personer som vokste opp i kommunene, og som har flyttet ut og kommet tilbake innen de er 35 år. De **fraflyttede** er de som ikke kom tilbake i løpet av 20-årsfasen. **Tilflytterne** er de som vokste opp andre steder og kom og ble boende, mens **videreflytterne** har bare vært innom og flyttet videre innen de var 35 år.

Til sammen er de bofaste, tilbakeflytterne og tilflytterne de som bodde i de aktuelle kommunene da de var i 35-årsalderen. Det er altså disse personene som utgjør kommunens befolkning og som vi i hovedsak må rette oppmerksomheten mot ved en eventuell oppfølgingsanalyse.

Grunnen til at vi velger å se på denne 20-årige fasen av livet, er at den rommer det meste av etableringshandlingene. De aller fleste er ferdig med utdanningen, fått sin første jobb og skaffet seg bolig innen de er 35 år. Familiedannelsen er også i stor grad gjennomført, ved at en stor del av barna (86 prosent) er blitt født når kvinnene er i 35-årsalderen.

Vi begynner med å gi noen bilder av forløpet for de fem årskullene på overordnet geografisk nivå. Kommunene i landet er samlet i fire grupper: kommuner i storbyregionene, kommuner på innsiden av randsonebelte, kommuner på utsiden av randsonebelte og kommuner utenfor både storbyregionene og randsonene. Vi starter med å se på bevegelsene ut av kommunene.

Storbyregionene under ett, indre og ytre randsoner, og resten av landet

Tabell 7.3 Bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting i kommuner inndelt i fire geografiske soner. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.

Per 100 ungdommer på 15-årstrinnet	MENN					KVINNER				
	Landet	Storbyreg	Innside	Utside	Mer ruralt	Landet	Storbyreg	Innside	Utside	Mer ruralt
Alle, 15 år	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bofaste	39	39	39	39	38	29	32	25	24	27
Tilbakeflyttere	17	17	16	17	16	19	19	18	17	19
Fraflyttede	44	43	45	44	46	52	49	57	59	56

For menn er det nesten ingen variasjon i bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting etter kommunenes beliggenhet med denne soneinndelingen lagt til grunn: 39 prosent bofaste, 17 prosent tilbakeflyttere og 44 prosent av årskullene bor på landsbasis i andre kommuner enn de

vokste opp i, i sonene er tallene nesten de samme. For kvinnene er forskjellene mye større. Bofastheten er klart større og fraflyttingen langt mindre i kommunene i storbyregionene enn i de øvrige.

Kommunene i randsonene har imidlertid lavest bofasthet og høyest fraflytting, nær 60 prosent av de som vokste opp i randkommunene bodde i andre kommuner som voksne i 35-årsalderen.

Vi ser for øvrig at bofastheten generelt er mye høyere for menn enn for kvinner, og at fraflyttingen er tilsvarende lavere. Tilbakeflytterne er nokså jevnt fordelt både geografisk og mellom kjønn, hver femte-sjette person er tilbakeflytter på 35-årsstadiet. Høyere bofasthet for menn og høyere fraflytting for kvinner skyldes i hovedsak at menn i større grad overtar næringseiendom på hjemstedet, og at kvinner blant annet derfor i større grad flytter til mannens hjemkommune enn omvendt når de går sammen i par. **I randsonene er disse forskjellene størst.** Dette kan indikere at randsones kommunene er utsatt for et sterkere omstillingspress enn andre typer kommuner. Ulik pendlingsvillighet mellom kvinner og menn kan være en del av årsaksbildet.

Dette var altså et bilde av hvordan det gikk med de som vokste opp i ulike typer av kommuner. Tabell 7.4 viser hvordan de fraflyttede ble erstattet av tilflyttere, hvor mange som kom innom og flyttet videre, og hva flyttebalansen for årskullene over livsløpet fra barn til voksen ble. Tallene er som i forrige tabell målt i forhold til kullstørrelsen på 15-årstrinnet. Dermed blir balansen målt som forskjellen mellom tilflytting og fraflytting, i forhold til 100 gutter og jenter i ungdomskullene.

Tabell 7.4 *Tilflytting, videreflytting og flyttebalanser i fire geografiske soner. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

Per 100 ungdommer på 15-årstrinnet	MENN					KVINNER				
	Landet	Storbyreg	Inn-side	Ut-side	For-øvrig	Landet	Storbyreg	Inn-side	Ut-side	For-øvrig
Tilflyttere	51	77	40	28	33	60	83	51	40	42
Videreflyttere	27	31	53	41	19	31	39	56	47	19
Balanse	+7	+34	-5	-16	-13	+8	+34	-6	-19	-14

Veksten i kullstørrelsen gjennom 20-årsfasen på landsnivå (sju til åtte prosent) er effekten på befolkningen av innvandring i den unge voksenbefolkningen over 20 år. Innenlandsk flytting pluss innvandring øker generasjonsstørrelsen i storbyregionene med en

tre del (34 prosent). Resten av landet tappes gjennom etableringsprosessene, og med stor forskjell mellom randsoner og på innsiden og utsiden av storbyregionene. Kommuner utenfor både storbyregioner og randsoner tappes litt mindre enn randsoner og kommunene på utsiden av regiongrensene. Dette er naturlig, da alle mellomstore byområder og tettsteder i landet ellers er inkludert i denne sonen. Det er snarere overraskende at lekkasjen som følger av flytting i generasjonsperspektiv er så stor som 13-14 prosent for en så stor del av landets befolkning.

Videreflytterne er her de som har vært innom i sonene og flyttet ut igjen. Det blir lave tall i storbyregionene og utenfor randsonene fordi dette er store soner, og all flytting innen og fram og tilbake dit kun blir målt en gang, selv om man har vært innom flere kommuner i sonen. Det samme gjelder for randsonene. Likevel ser vi at selv målt på denne måten er det på begge sider av grensen flere som har vært innom i sonene enn det er innflyttere som er blitt boende. Her ligger det et tydelig potensial for å få flere til å bli (og kanskje kan en spredt boligutbygging være et middel for å få til dette).

Vi skal ta en kikk på forskjellene i pendling mellom sonene før vi går nærmere inn på de flytthistoriske fordelingene i randsonene for de storbyregionene og i de seks kommunene.

Tabell 7.5 viser at på landsbasis er det flere kvinner enn menn som har arbeid i den kommunen hun bor. Dette er et interessant trekk ved det regionale sysselsettingsmønsteret i Norge, tatt i betraktning at kvinner i mindre grad er i arbeid enn menn. Til gjengjeld pendler menn langt mer enn kvinner (32 prosent av mennene og 23 prosent av kvinnene blant disse årskullene i 35-årsalderen).

I randsonene til de store byene er pendlingen høy, og klart høyere på innsiden enn på utsiden av storbyregionen, naturlig nok. Siden storbyregionenes avgrensinger i stor grad er basert på pendling, er det naturlig at vi får høy pendling til storbyene på innsiden av grensen, mens nabokommunene på utsiden av grensen har klart høyest pendling til kommuner utenfor storbyregionene. Forskjellen er svært markant.

Kommunene på innsiden av randsonen peker seg ut på to måter. For det første er pendlingsnivået langt høyere enn i storbyregionene ellers og i landet ellers. For det andre er det i disse kommunene forskjellen i lokalsysselsetting mellom kvinner og menn er størst (37 prosent av mennene og 46 prosent av kvinnene). Også kommunene på yttersiden av beltet har større forskjell mellom kvinners og menns yrkesdeltakelse i hjemkommunen ved endt etablering enn både

kommunene i storbyregionene og kommunene i landet for øvrig. Vi legger merke til at fenomenet har oppstått uten at sysselsettingsnivået totalt er noe høyere her enn i landet som helhet.

Tabell 7.5 *Sysselsetting og pendling (P:) i kommuner i fire geografiske soner. Årskull født 1966-70 da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler av årskullene.*

Per 100 innbyggere i 35-årsalderen	MENN					KVINNER				
	Landet	Storbyreg	Innside	Ut-side	Mer ruralt	Landet	Storbyreg	Innside	Ut-side	Mer ruralt
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Jobb i kom	53	51	37	50	58	57	54	46	56	62
P:storbyreg	21	32	40	11	7	15	24	26	5	3
P:ellers	11	3	9	23	19	8	2	7	19	14
Ikke i jobb	15	14	14	16	16	20	20	21	20	21

Randsonene peker seg altså ut med noen litt markerte kjennetegn. Disse kan man ha i mente med tanke på markedsføring ved en eventuell økt satsing på spredt boligbygging. Pendlere er ute etter noe annet enn arbeid i den kommunen de velger. Dette i kombinasjon med at så mange kvinner arbeider lokalt i randsonene etter endt etablering kan tyde på at det finnes en sterk lokalforankring i familiebosettingen i disse kommunene.

7.5 Flyttestatistikken for de som vokste opp i randsonene og i de seks kommunene

Vi tar en litt summarisk gjennomgang av randsonene for Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø. Tabell 7.6 viser flyttestatistiske fordelinger gjennom fasen 15-35 år for personene som vokste opp i randsonene. Tabellen består av fire bolker, de to første for kommunene på henholdsvis innsiden og utsiden for menn, de to siste tilsvarende for kvinner. Første kolonne i hver tabell er identisk med tilsvarende kolonner i tabell 7.3, altså de som for hvert kjønn viser gjennomsnittet for alle kommunene på henholdsvis innsiden og utsiden av storbygrensen i randsonene.

Når vi skal systematisere hva tabell 7.6 forteller, holder vi som sagt innledningsvis de få og små kommunene i randsonen til Tromsø utenfor. Blant kommunene på innsiden av randsonene har Kristiansand-omlandet klart størst fraflytting, mens det ytre omlandet til Trondheim og Stavanger har minst fraflytting. Oslo og Bergens

innsidekommuner representerer gjennomsnittet for innsiden av randsonene totalt. Oslo peker seg litt ut ved at innsidesonen er den med høyest tilbakeflytting blant de seks byene.

For kommunene på utsiden av randsonene er byvariasjonene ganske annerledes. Her kommer Kristiansand-regionen ut med lavest fraflytting, med Oslo på en god annenplass, mens yttersonen til Trondheim og menn i yttersonen til Bergen har høyest fraflytting. Størst tilbakeflytting til yttersonen har Kristiansand og Stavanger. For kommunene på innsiden av beltet er det imidlertid disse to byene som har den laveste tilbakeflyttingen.

Denne gjennomgangen antyder at kommuner på innsiden og utsiden av randsonenebeltene i de fleste byregioner har en tendens til å plassere seg på motsatte sider av skalaene. Grunnene til at det skulle bli slik er ikke umiddelbare, men ved ettertanke er en hypotese at det kan ha med ulikheter ved samspillet over grensene i storbyregionene å gjøre. En analyse av det, utover det som dokumenteres her, viser da også at den relativt store delen av fraflyttingen som går til nabokommunene på den andre siden av grensen i de mindre byregionene, balanserer ulikt. I ytre del av omlandet til Trondheim og Stavanger går det relativt sett større strømmer innover mot byene enn utover, altså det man kunne vente, mens det i Kristiansand-regionen i sterk grad er motsatt. Det siste har å gjøre med at det ligger flere byer nokså nærme kommunene i dette ytterbeltet (Grimstad og Arendal, Farsund og Flekkefjord), som i sum utgjør en motvekt mot Kristiansand. Randsonenebeltet i Agder er i større grad en sone mellom byer, enn mellom storby og periferi.

Oslo og Bergen er så store byregioner at naboflytting over grensene ikke betyr så mye. Byene på utsiden av Oslo-beltet er i sum små sammenlignet med Oslo, mens Bergen ikke har noen mellomstore byer i nærheten. Det er derfor naturlig at Oslo og Bergen er de byene hvor det er minst atferdsforskjell mellom kommunene på innsiden og utsiden av beltet. Randsonen med størst forskjeller mellom indre og ytre belte finner vi i Trondheims-regionen. Dette kan vi tolke som at Trondheim er den byen som har periferiområder liggende nærmest inn på seg.

Tabell 7.6 *Bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting i randsonekommuner omkring de seks store byene. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

MENN,							
Innsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Alle, 15 år	100	100	100	100	100	100	100
Bofaste	39	38	38	44	44	34	19
Tilbakeflyttere	16	18	16	14	12	16	15
Fraflyttede	45	44	46	42	44	50	66

MENN,							
Utsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Alle, 15 år	100	100	100	100	100	100	100
Bofaste	39	42	38	37	35	41	33
Tilbakeflyttere	17	15	14	15	20	19	14
Fraflyttede	44	43	48	48	45	40	53

KVINNER,							
Innsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Alle, 15 år	100	100	100	100	100	100	100
Bofaste	25	25	24	28	30	21	13
Tilbakeflyttere	18	19	16	17	18	16	8
Fraflyttede	57	56	60	55	52	63	79

KVINNER,							
Utsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Alle, 15 år	100	100	100	100	100	100	100
Bofaste	24	26	26	20	23	26	20
Tilbakeflyttere	17	18	16	14	17	20	15
Fraflyttede	59	56	58	66	60	54	65

Før vi ser på innflytting og pendling i randsonene, tar vi en liten kikk på de tilsvarende mønstrene for de seks Hedmarks- og Agderkommunene. Vi begynner kommunene i Hedmark og setter opp tallene for randsonene i Oslo-beltet en gang til, slik at det blir lettere å se hvordan kommunene plasserer seg i bildet (tabell 7.7).

Guttene vokst opp i Eidskog har flytthistorier som er representative for menn fra ytterbeltet i randsonen til Oslo. Guttene fra Sør-Odal er

nokså representative for innerbeltet, selv om tilbakeflyttingen til kommunen er betydelig høyere enn normalt. Guttene fra Nord-Odal er svært utypiske med høy bofasthet, lav tilbakeflytting og lav fraflytting. Som vi skal se senere skyldes den høye bofastheten i Nord-Odal **ikke** (litt overraskende kanskje) at spesielt mange av de bofaste mennene pendler. Flere enn normalt har arbeid i Nord-Odal.

Blant jentene er det ingen forskjell i flyttemønsteret innenfor og utenfor regiongrensen innenfor Oslo-beltet. Det er også jevnere mønstre mellom de tre kommunene enn for menn. Fraflyttingen er i alle tre kommunene lavere enn i randsonen ellers. Også blant kvinnene er tilbakeflyttingen lav til Nord-Odal og høy til Sør-Odal. Både i Nord-Odal og Eidskog er bofastheten langt høyere enn i kommuner flest. Bofaste kvinner pendler likevel ikke mer enn i ytterbeltet generelt, i Eidskog pendler kvinnene i alle flyttegrupper lite. Vi viser tall senere.

Tabell 7.7 *Bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting i Hedmarkskommunene og i Oslo-beltet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

Per 100 ungdommer på 15-årstrinnet	MENN					KVINNER				
	Nord-Odal	Sør-Odal	Eid-skog	Inn-siden	Ut-siden	Nord-Odal	Sør-Odal	Eid-skog	Inn-siden	Ut-siden
Alle, 15 år	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bofaste	53	35	42	38	42	35	27	33	25	26
Tilbakeflyttere	11	21	16	18	15	14	20	18	19	18
Fraflyttede	36	44	42	44	43	51	53	49	56	56

Tabell 7.8 *Bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting i Agder-kommunene og i Kristiansand-beltet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

Per 100 ungdommer på 15-årstrinnet	MENN					KVINNER				
	Ive-land	Marn-ardal	Aud-nedal	Inn-siden	Ut-siden	Ive-land	Marn-ardal	Aud-neda	Inn-siden	Ut-siden
Alle, 15 år	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bofaste	31	30	43	34	41	14	17	28	21	26
Tilbakeflyttere	13	17	12	16	19	8	16	9	16	20
Fraflyttede	56	53	45	50	40	78	67	63	63	54

I Agder-beltet (tabell 7.8) er det høyere fraflytting og lavere bofasthet og tilbakeflytting på innsiden enn på utsiden av beltet. Dette skyldes at dette beltet, i motsetning til de andre storbybeltene, ikke representerer en randsonen i den forstand at jo lenger bort fra storbyen man kommer,

jo mer usentralt er beliggenheten. De andre byene i Agder ligger nemlig ikke lenger unna Kristiansand enn at de utgjør en motvekt mot landsdelssenteret. Dermed blir denne sonen snarere et mellombelte enn et randsonebelte. Dette påvirker tolkningene.

Alle våre tre kommuner ligger på innsiden av Kristiansand-regionens grense, altså i de områdene hvor kommunene i mellombeltet er de minst sentrale. Flyttemønsteret både i Iveland og Marnardal bærer for begge kjønn preg av dette, ved at fraflyttingen er høyere og bofastheten lavere enn i innerbeltet i gjennomsnitt. Tilbakeflyttingen til Marnardal er imidlertid som i innerbeltet ellers. Audnedal og Iveland har spesielt lav tilbakeflytting, men Audnedal skiller seg ut fra de andre kommunene ved at bofastheten er høy, faktisk høyere enn kommunene i ytterbeltet som vender mot de andre byene i Agder. Fraflyttingen fra Audnedal avviker ikke mye fra de andre kommunene i randsonen i gjennomsnitt. Forskjellen mellom Marnardal og Audnedal er slående, ved at Marnardal har få bofaste og mange tilbakeflyttere, mens det i Audnedal er motsatt. Ungdommene vokst opp i de to kommunene har en atferd som går langt ut til hver sin side for normaltilpasningene i randsonen ellers. Forskjellene mellom de tre kommunene er av samme type for begge kjønn, og aller størst for jentene. Forskjellene i flytteatferden til guttene og jentene er litt større enn i randsonekommuner flest, med Iveland klart lengst fra og Marnardal nærmest normalbildet.

7.6 Tilflytting, videreflytting og langsiktige balanser i randsonene og i de seks kommunene

Mens en vurdering av potensialet for tilbakeflytting retter seg mot de fraflyttede - hvor mange de er, hvem de er, og hvor de har flyttet - vil en vurdering av den potensielle tilflyttingen rette seg mot videreflytterne og for så vidt alle som har vokst opp andre steder. Videreflytterne er imidlertid en viktig gruppe, både ved at de har vært i kommunen og vet noe om den, og at de før de flytter videre er å betrakte som potensielle blivere. Vi skal derfor se litt på variasjonene i tilflytting og videreflytting i randsonene til de seks storbyene, og tar også med tall for balanser. Fra tabell 7.4 gjentar vi gjennomsnittene for kommunene på innsiden og utsiden av randsonegrensene (tabell 7.9).

Tabell 7.9 *Tilflytting, videreflytting og flyttebalanser i randsonekommuner omkring de seks store byene. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Per 100 ungdommer på 15-årstrinnet i kommunene.*

MENN,							
Innsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Tilflyttere	40	47	32	33	24	35	15
Videreflyttere	53	61	40	51	38	64	44
Flyttebalanse	-5	+3	-14	-9	-20	-15	-51

MENN,							
Utsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Tilflyttere	28	34	18	24	32	43	11
Videreflyttere	41	41	41	42	44	60	30
Flyttebalanse	-16	-9	-30	-24	-13	+3	-42

KVINNER,							
Innsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Tilflyttere	51	58	43	45	41	49	17
Videreflyttere	56	66	45	46	43	57	48
Flyttebalanse	-6	+2	-17	-10	-11	-14	-62

KVINNER,							
Utsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Tilflyttere	40	48	33	37	43	44	19
Videreflyttere	47	54	44	38	53	62	32
Flyttebalanse	-19	-8	-25	-29	-17	-10	-46

Vi ser først bare på tilflyttingen, og holder av grunner som er nevnt tidligere Tromsø utenfor. Av innerbeltene skiller Oslo-regionen seg ut med klart høyere tilflytting enn de andre randsonene. Oslo-beltet er stort, og det er kun Oslos innerbelte som har tilflytting over gjennomsnittet. Innerbeltet i randsonen til Stavanger-regionen rekrutterer færre innflyttere enn innerbeltene i de andre byene, spesielt menn.

I ytterbeltene er rekrutteringen av innflyttere mer variabel og mindre systematisk byene i mellom. Ved siden av Oslo-regionen rekrutterer Kristiansand-regionen ganske mange, spesielt blant menn, og også Stavanger-regionen rekrutterer over gjennomsnittet for ytterbeltene sett

under ett. Ytterbeltet til Bergen rekrutterer svakest av disse fem storbyområdene, nest svakest er rekrutteringen i ytterbeltet til Trondheim.

Stavanger er den eneste byen som rekrutterer flere innflyttere av begge kjønn til yttersonen enn til innersonen. Hvorfor det er slik, er vanskelig å si, da det til dels står i kontrast til fraflyttingsmønsteret. Tilbakeflyttingen for menn er imidlertid høy (tabell 7.8). Det er også mulig det bare skyldes Tysvær, som er nabokommune til Haugesund, som er så stor at den utgjør over halvparten av denne yttersonen.

Vi hadde nok heller ventet å finne et slikt mønster i Kristiansand-beltet, og for menn gjør vi også det. For kvinner som flytter til dette beltet ser det imidlertid ut som om nærheten til Kristiansand betyr mer enn for menn. Både til randsonen i Oslo, Bergen og Trondheim er det klart mer innflytting til innersonene enn til yttersonene. I randsonen til de tre største byene i landet er det altså ingen overraskende funn, som må forklares spesielt.

Ut fra flytteatferden til ungdommene som vokste opp i randsonene mente vi å se at Trondheim er byen med periferien tettest inn på seg. Føyer vi til betraktningene om innflytterne får Trondheim her konkurranse av Bergen. Begge yttersonene har flyttetap gjennom aldersfasen som for begge kjønn ikke er så veldig mye mindre enn for landets periferikommuner i gjennomsnitt (som er 27 prosent for menn og 31 prosent for kvinner). Dette står i stor kontrast til resultatet for innersonen i Oslo og for yttersonen i Kristiansand (for menn), som gjennom etableringsfasen har fått en liten tilvekst. Av innersonene ellers skiller Trondheim seg ut med litt mindre tap enn de andre, mens Kristiansand og Stavanger har minst flyttelekkasje i yttersonene (av grunnen som vi nå allerede har drøftet). For inner- og yttersone sett under ett har Bergen både lavest tilflytting og størst flyttelekkasje, det siste til tross for at fraflyttingen ikke overstiger nivået for alle randsoner sett under ett (tabell 7.6).

Om videreflyttingen nøyer vi oss med å si at i alle soner og for begge kjønn er det flere som flytter videre enn blir boende. Tendensen til å bli værende er i denne type kommuner større for kvinner enn for menn, noe som har med at områdene rekrutterer familier. Innersonene i Bergen, Trondheim og Stavanger er de mest typiske eksemplene, i Trondheim gjelder det også for yttersonen. Randsonene i Kristiansand er de som i minst grad beholder sine innflyttere, men også i Oslo-regionen er randsonene i stor grad arena for folk på gjennomreise.

Vi skal ta en tilsvarende kikk på de seks case-kommunene, og relatere kommunenes mønstre til de tilhørende sonene, på samme måte som vi

gjorde med hensyn til bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting. Tabell 7.10 viser tilflytting, videreflytting og balansen gjennom aldersfasen for de tre Hedmarkskommunene, og indre og ytre sone i Oslo-beltet.

Tilflyttingen til Sør-Odal er høy sammenlignet med de andre kommunene, men sammenlignet med andre kommuner på innsiden av randsonen til Oslo er nivået omtrent det samme. Sør-Odal peker seg likevel ut som en kommune som klarer å rekruttere mange kvinner, ved at både tilflytting, videreflytting og balanse er høyere enn i innersonen ellers. Flyttegevinsten for kvinner i Sør-Odal er så mye som 10 prosent, for innersonen i gjennomsnitt er den to prosent. Fra tabell 7.7 og 7.10 sett sammen kan vi regne ut at av disse åtte flere prosentpoengene som Sør-Odal vinner til seg, tilskrives fem prosentpoeng større tilflytting og tre prosentpoeng lavere fraflytting enn for innersonen i gjennomsnitt.

Tabell 7.10 *Tilflytting, videreflytting og flyttebalanser i Hedmarkskommunene og i Oslo-beltet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

Per 100 ungdommer på 15-årstrinnet	MENN					KVINNER				
	Nord-Odal	Sør-Odal	Eid-skog	Inn-siden	Ut-siden	Nord-Odal	Sør-Odal	Eid-skog	Inn-siden	Ut-siden
Tilflyttere	26	45	27	47	34	33	63	40	58	48
Videreflyttere	59	48	38	61	41	77	80	45	66	54
Flyttebalanse	-10	+1	-15	+3	-9	-18	+10	-9	+2	-8

Nord-Odal og Eidskog, som ligger i ytterbeltet, har begge klart lavere tilflytting enn kommuner i yttersonen i gjennomsnitt. I Nord-Odal er imidlertid videreflyttingen langt høyere enn i ytterbeltet ellers. Vi ser av tabellen at til sammen hadde $(33+77) = 110$ kvinner (målt i forhold til 100 jenter i oppvekstkullene) meldt flytting til Nord-Odal innen de hadde nådd 35-årsalderen, men 70 prosent av dem (77 av 110) hadde innen da altså flyttet ut igjen. Til kommunene i ytterbeltet i gjennomsnitt hadde det kommet litt færre $(48+54) = 102$. Hvis Nord-Odal hadde greid å beholde 15 av de 77 som flyttet videre, hadde fått like mange tilflyttere til å bli boende $(33+15=48)$ som i ytterbeltet sett under ett. Slike beregninger illustrerer hvordan en kommune kan lage seg måltall for framtidige forløp. Her har vi illustrert det ved å legge gjennomsnittet for ytterbeltet som mal. Illustrasjonen viser også at Nord-Odal har et stort potensial for å få tilflytting. Både yttersonen som helhet og kommunen har mange potensielle tilflyttere ved at mer

enn 100 (altså flere enn antall jenter som vokste opp der) kvinner melder flytting til kommunen i løpet av ungdoms- og etableringsfasen.

Eidskog er i den motsatte situasjonen, ved at videreflyttingen er lav og under gjennomsnittet i yttersonen. De har imidlertid klart å beholde omtrent samme andel av alle som meldte innflytting, sammenlignet med kommunene i ytterbeltet til sammen. Nord-Odal og Eidskog har dermed forskjellige utfordringer, Nord-Odal bør finne måter å få flere av de som kommer innom til å bli boende, Eidskog bør få flere til utenfra til å komme. Moderate mål for kommunene kunne være å halvere flyttetapene over en viss periode for senere årskull.

Alle Agder-kommunene ligger på innsiden av Kristiansand-beltet. Som vi så tidligere rekrutteres det av en eller annen grunn flest kvinner til innersonen, mens det rekrutteres flest menn til yttersonen. Forskjellene er imidlertid ikke på langt nær så store som den variasjonen vi finner kommunene i mellom. Iveland har høy tilflytting, målt i forhold til hvor mange barn som vokser opp der (tabell 7.11). Tilflyttingen overstiger nivået i begge sonene. Det er imidlertid videreflyttingen som springer i øynene, når en ser på tabellen. Ekstremt mange, to til tre ganger barnetallet i kullene vokst opp i Iveland, har vært innom. Det er ikke å vente at en liten kommune som Iveland skulle klare å beholde alle disse. Men hadde kommunen beholdt sju flere menn (av de 238) og 19 flere kvinner (av de 311), ville kommune unngått flyttetap gjennom 20-årsfasen for de fem kullene vi her ser på.

Marnardal og Audnedal har begge litt lavere tilflytting enn kommunene i dette randbeltet ellers, men kommunene rekrutterer likevel på forskjellig måte. Tilflyttingen av menn til Audnedal er som for innersonen under ett, mens tilflyttingen av kvinner til Marnardal er som for yttersonen under ett. Mens Audnedal rekrutterer omtrent like mange kvinner som menn (noe som ikke er vanlig), rekrutteres det få menn og mange kvinner til Marnardal (dette er mer vanlig). Pussig nok er det omtrent like mange kvinner og menn som har flyttet innom i Marnardal (noe som er uvanlig), mens det er flere enn kvinner enn menn i Audnedal (og det er det vanlige). Videreflyttingen er lav i begge kommunene, dette sett i sammenheng med de litt uvanlige mønstrene og kombinasjonene kan tolkes i retning av at flyttestrømmene til og gjennom disse to kommunene er svært selektive.

Tabell 7.11 *Tilflytting, videreflytting og flyttebalanser i Agderkommunene og i Kristiansand-beltet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

Per 100 ungdommer på 15-årstrinnet	MENN					KVINNER				
	Ive-land	Marn-ardal	Aud-nedal	Inn-siden	Ut-siden	Ive-land	Marn-ardal	Aud-neda	Inn-siden	Ut-siden
Tilflyttere	49	29	35	35	43	59	44	37	49	44
Videreflyttere	238	44	35	64	60	311	46	45	57	62
Flyttebalanse	-7	-24	-10	-15	+3	-19	-23	-26	-14	-10

Her kunne det ligge an til en egen underanalyse av utdanning, næringstilhørighet, pendling osv. En liten kikk på utdannings-sammensetningen viser at de relativt få kvinnene som kommer til Audnedal har høy utdanning, og langt mer enn de som kommer til Marnardal. Det er mulig Marnardal er en mer typisk familiekommune enn Audnedal.

Vi skal etter hvert se på pendling, men først skal vi se litt nærmere på hvor tilflytterne som bor i de ulike kommunene vokste opp. Innsikt i det kan brukes som hjelp til å vurdere hvor potensialet for økt tilflytting befinner seg.

7.7 Hvor vokste tilflytterne som bor i de seks kommunene opp?

En analyse av hvor de potensielle tilflytterne i størst grad befinner seg som barn bør gjøres med større detaljeringsnivå enn vi antyder her. Nærområdene og de andre delene av hjemfylket bør nok deles mer opp enn det vi antyder her. Også nabokommuner på utsiden av fylket, for eksempel Nes på Romerike, burde kanskje vært skilt ut. Tallene for Sør-Odal kan tyde på det (tabell 7.12). Videre vil det øke innsikten hvis vi følger flyttestrukturen for en serie av årskull, og ser hvordan tilflyttingen har variert med oppvekststed over tid. På hvilke steder tapes interessen for kommunen, og på hvilke steder øker den? Hensikten med å gi oversikter her, er å vise hvordan man kan gå fram hvis man vil vurdere betydningen av oppvekststed (eller type oppvekststed) for en eventuell markedsføring. Hvilke steder kan det tenkes å fostre ungdom som ønsker å bo mer spredt enn dagens tilflyttere i kommunen gjør?

Tabell 7.12 viser at en stor del av den langt høyere tilflyttingen til Sør-Odal enn til de andre kommunene skyldes rekruttering fra Romerike (antakelig mange fra Nes?). Tallene på linjen for fraflyttede i alt er de samme som i tabell 7.10. I forhold til Nord-Odal skyldes halvparten av den høyere tilflyttingen rekrutteringen fra Romerike. Den andre halvparten skriver seg for menn fra internflytting i Kongsvinger-regionen, og for kvinner kommer det også en nokså stor kontingent fra andre steder i Hedmark. Det er fra Romerike og Hedmark ellers kommunen spesielt klarer å rekruttere mange kvinner. Nord-Odal ser imidlertid ut til å rekruttere flest kvinner fra Oslo-området ellers. I dette området bor det mange, så her er potensialet stort.

Eidskog tiltrekker seg nesten like mange innflyttere fra Kongsvinger-regionen som Sør-Odal. Disse to kommunene er i konkurranse om rekrutteringen av familier fra Kongsvinger-området. Eidskog får imidlertid svært få tilflyttere fra Hedmark ellers og fra Romerike. Til gjengjeld får de noen kvinner fra Sverige. Det er imidlertid enda flere Eidskog-jenter som flytter motsatt vei, så svenskeflyttingen bidrar en del til Eidskogs negative flyttebalanse.

Eidskog får også færre tilflyttere enn Odals-kommunene fra Oslo-regionen ellers, og for menn også fra landet ellers. Dette har nok mest med kommunens beliggenhet inn mot Sverige å gjøre. Tilflyttere fra landet utenom de spesifiserte regionene er ellers nokså jevnt fordelt. Dette kan tolkes som at flyttere langveis fra i utgangspunktet ikke har kvalitativt veldig forskjellige oppfatninger av de tre kommunene. En analyse av denne type tilflyttere med hensyn til ulikhet i utdanning, sysselsetting, pendling, familiestørrelse med mer, kan gi mer informasjon om det er ulikhet ved gruppene som søker mot randsonen langveis fra. En slik kartlegging fører for langt her, men kan være nyttig for en vurdering av hvor realistisk det er å sette seg mål om å øke tilflyttingen fra det store potensialet som her er kalt "landet ellers".

Tabell 7.12 *Tilflyttere i Hedmarks-kommunene fordelt etter bosted på 15-årstrinnet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

Per 100 gutter og jenter på 15-årstrinnet i hver av kommunene	MENN			KVINNER		
	Nord-Odal	Sør-Odal	Eid-skog	Nord-Odal	Sør-Odal	Eid-skog
Tilflyttere i alt	26	45	27	33	63	40
Kongsvinger-regionen	2	12	10	3	12	12
Hedmark ellers	7	6	1	5	14	3
Romerike	2	12	4	6	20	4
Oslo-regionen ellers	6	8	3	8	5	6
Landet ellers	7	6	5	7	8	7
Utlandet	2	1	4	4	4	8

Tabell 7.13 viser den tilsvarende tabellen for Agder-kommunene og de to randsonebelteene der. Iveland får i stor grad konsentrert sin tilflytting i en strøm fra Kristiansand-regionen. Spørsmålet er om det er mer å hente andre steder, eller om det er i Kristiansand-regionen kommunen også i framtiden skal rekruttere. Marnardal har fått en tredel av alle sine mannlige tilflyttere fra utlandet. Marnardals høye tilflytting av kvinner konsentrerer seg veldig til strømmen fra Kristiansand- og Mandal-området. Til tross for en langt lavere tilflytting av menn enn kvinner til Marnardal, kommer det flere menn enn kvinner til kommunen fra andre områder i landet og fra utlandet enn fra de to Sørlandsregionene. Dette støtter hypotesen om at kvinnene som flytter til Marnardal er en selektiv gruppe, med lite utdanning vokst opp i et konsentrert område. Audnedal mottar i større grad innflyttere fra Sørlandet ellers, og svært få kommer fra Kristiansand.

Den lavere tilflyttingen av kvinner til Audnedal enn til Marnardal skriver seg i sin helhet fra mindre tilflytting fra Mandal-området. Det er kvinnene fra andre steder på Sørlandet (og de to fra Oslo-regionen) som bidrar til at Audnedal får et nokså høyt innslag av kvinner med høy utdanning i befolkningen i 35-årsalderen. Audnedal har imidlertid også en kultur blant egne jenter for å ta nokså mye skolegang og utdanning. Mens jentene vokst opp i Marnardal og Audnedal skiller seg veldig tydelig fra hverandre på dette punktet, er guttene vokst opp i de to kommunene noe mer like, selv om det også blant gutter er mer vanlig med yrkesutdanning i Marnardal. Etter flytting har forskjellen også for menn økt, og Audnedal har fått en klart mer utdannet

befolkning enn Marnardal. Igjen er det personer fra andre steder på Sørlandet enn Kristiansand- og Mandal-området som bidrar til dette.

Hvorfor Marnardal og Audnedal henter sine tilflyttere i et så ulikt geografisk mønster, og hvorfor utdanningssammensetningene påvirkes så ulikt av flytting, skal ikke sies. Her må vi trekke på lokalkunnskap. Kommunene selv kan antakelig også ta den med i betraktning hvis de vil vurdere hvor potensialene for økt tilflytting til kommunene er å finne, for eksempel i forbindelse med satsing på mer spredt boligutbygging.

Tabell 7.13 *Tilflyttere i Agder-kommunene fordelt etter bosted på 15-årstrinnet. Årskull født 1966-70 fulgt fra de var 15 år til de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

Per 100 gutter og jenter på 15-årstrinnet i hver av kommunene	MENN			KVINNER		
	Iveland	Marnardal	Audnedal	Iveland	Marnardal	Audnedal
Tilflyttere i alt	49	29	35	59	44	37
Kristiansand-regionen	33	8	3	37	14	5
Mandal-regionen	3	2	7	4	18	11
Sørlandet ellers	5	6	18	7	4	13
Oslo-regionen	0	2	0	0	0	2
Østlandet ellers	3	1	0	3	2	0
Landet ellers	5	1	6	6	3	5
Utlandet	0	9	1	2	3	1

7.8 Pendling fra randsonene, og for de tre flyttegruppene i Østlands- og Agder-sonene

Tabell 7.14 viser hvor stor andel som i 35-årsalderen har jobb i bostedskommunen, pendler til storbyregionen, pendler annetsteds, og til slutt andelen som ikke er i arbeid i de ulike sonene. Siden vi er mest opptatt av å se på atferden til de ulike flyttegruppene – bofaste, tilbakeflyttere og tilflyttere – kommenterer vi variasjonen i pendlingsmønstrene i de ulike randsonene litt summarisk. Vi holder småkommunene i omlandet til Tromsø utenfor.

Det er nokså store forskjeller i mønstrene, det ser langt på vei ut til at randsonen i hvert område har sitt eget hovedmønster. Spesielt avviker randsonen til Oslo seg fra de andre, ved høy pendling og lav

sysselsetting i bostedskommunene. Oslo-beltet veier tungt i det gjennomsnittlige bildet for randsonene. Alle de andre bysonene på innsiden av bygrensene, og alle på utsiden med unntak for Stavanger-sonen, har lavere pendling og høyere sysselsetting i hjemkommunen enn gjennomsnittet for sonene. Stavanger-sonen er et unntak, fordi det (som vi har vært inne på) er mye pendling fra Tysvær til Haugesund.

En rangering av innersonene for seg og yttersonene for seg gir imidlertid omtrent samme rekkefølge for kvinner som for menn. Kjønnsforskjellene varierer mer eller mindre parallelt med de forskjellene vi ser for randsonene under ett (jf. kommentarene i tilknytning til tabell 7.5 tidligere i kapittelet). Det største unntaket er Stavangers innersonene, hvor forskjellene i pendlingsnivå og sysselsetting i hjemkommunen mellom kvinner og menn er mye større enn andre steder. Sonen peker seg også ut med lav sysselsetting. Et lite blikk på sysselsettingsnivået viser at randsonene til Trondheim har høyest sysselsetting, mens randsonene til Kristiansand og innersonen til Stavanger lavest.

Tabell 7.14 *Sysselsetting og pendling (P:) i randsonekommuner omkring de seks store byene. Årskull født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år.*

MENN,							
Innsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100	100
Jobb i kom	37	33	39	51	42	38	54
P: storbyreg	40	45	34	28	31	33	25
P: annetsteds	9	9	10	8	9	11	5
Ikke i jobb	14	13	17	13	18	18	16

MENN,							
Utsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trondheim	Stavanger	Kristiansand	Tromsø
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100	100
Jobb i kom	50	43	63	59	45	46	52
P: storbyreg	11	11	10	10	10	13	19
P: annetsteds	23	31	8	18	31	22	10
Ikke i jobb	16	15	19	13	14	19	19

KVINNER,							
Innsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trond- heim	Sta- vanger	Kristian- sand	Tromsø
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100	100
Jobb i kom	46	41	51	57	58	45	56
P: storbyreg	26	31	21	17	13	21	15
P: annetsteds	7	7	7	7	5	9	0
Ikke i jobb	21	21	21	19	24	25	29

KVINNER,							
Utsidene	ALLE randsonene	Oslo	Bergen	Trond- heim	Sta- vanger	Kristian- sand	Tromsø
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100	100
Jobb i kom	56	46	73	65	50	53	68
P: storbyreg	5	6	3	5	4	4	8
P: annetsteds	19	26	5	12	26	18	6
Ikke i jobb	20	22	19	18	20	25	18

Rangerer vi innersonene (med Tromsø unntatt) etter andelen som arbeider i hjemkommunene sine, får vi i stigende rekkefølge Oslo, Kristiansand, Bergen, Stavanger og Trondheim. Den samme rekkefølgen får vi når vi rangerer pendling i avtakende rekkefølge. Randsonene på innsiden av beltet til Oslo og Kristiansand har altså størst storbypendling. Andelen som pendler andre steder er liten og varierer mindre mellom innersonene.

Rangerer vi yttersonene på samme måten, blir rekkefølgen Oslo, Stavanger, Kristiansand, Trondheim og Bergen. Sysselsettingsnivået i hjemkommunene er spesielt høyt i Bergens ytterzone. I disse sonene går pendlingen i liten grad til storbyregionene. Yttersonene til Oslo og Stavanger har (like) høyt pendlingsnivå ut til andre områder, godt over de yttersonene i de andre byene. Dette har naturligvis med avstander og befolkningstetthet å gjøre.

I fortsettelsen vil vi ha et særlig fokus på randsonene til Oslo og Kristiansand. Først ser vi på pendlingen innenfor de ulike flyttegruppene (tabell 7.15 for menn og tabell 7.16 for kvinner). I neste avsnitt ser vi til slutt ser vi på tilsvarende sysselsettings- og pendlingsmønstre i de enkelte kommunene.

Tabell 7.15 *Sysselsetting og pendling (P) i randsonekommuner omkring de seks store byene. Menn født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler.*

MENN Alle sonene under ett	INNSIDEN AV SONEN(E)			UTSIDEN AV SONEN(E)		
	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm.	48	33	26	59	44	38
P: storbyregion	31	43	47	9	15	13
P: annetsteds	9	9	10	20	23	27
Ikke i jobb	12	15	17	12	18	22

MENN Randsonen til Oslo	INNSIDEN AV SONEN(E)			UTSIDEN AV SONEN(E)		
	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm.	45	30	23	55	39	28
P: storbyregion	36	48	51	9	12	14
P: annetsteds	8	9	10	25	34	37
Ikke i jobb	11	13	16	11	15	21

MENN Randsonen til Kristiansand	INNSIDEN AV SONEN(E)			UTSIDEN AV SONEN(E)		
	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	51	38	24	54	43	39
P: storbyregion	27	33	38	11	17	12
P: annetsteds	9	10	13	19	18	25
Ikke i jobb	13	19	25	16	22	24

Bofaste har i større grad arbeid i hjemkommunen enn tilbakeflyttere, som på sin side arbeider mer i hjemkommunen enn tilflyttere. De bofaste er også i størst grad sysselsatt, mens tilflytterne i minst grad er det. Begge disse fenomenene er generelt svært utbredt, og skyldes at bofaste spesielt, og tilbakeflyttere til dels, har forankring i næringslivet i hjemkommunen.

Tilflyttere er i større grad arbeidsløse eller utenfor arbeidsstyrken. Det er flere årsaker til dette. En grunn er at det er viss andel innvandrere blant tilflytterne, en annen grunn er at en del tilflyttere i større grad enn andre i denne alderen er i en overgangssituasjon, knyttet til selve flyttingen. En tredje grunn, som i størst grad gjelder kvinner, er at

tilflyttere i større grad enn andre er kommet inn i forbindelse med familieetablering, og derfor i større grad har små barn. For menn er det en tendens til at tilflyttere i yttersonen i mindre grad er i arbeid enn i innersonene. Dette er et trekk som gjør seg klart gjeldende i randsonen til Oslo, men ikke i sonen til Kristiansand (kanskje fordi det som nevnt ikke er like mye periferi på utsiden av yttersonen på Sørlandet).

I randsonene til Oslo er det som vi har sett mest pendling, og både bofaste, tilbakeflyttere og tilflyttere bidrar til det. Spesielt pendler tilbakeflytterne mye. Både i innersonen og yttersonen er pendlingsnivået for tilbakeflytterne mer å sammenligne med nivået for tilflytterne enn nivået for de bofaste. Omtrent halvparten av alle tilflyttede og tilbakeflyttede menn i kommunene i innersonen i Oslo-beltet pendler til storbyregionen (innenfor randsonen). Det er likevel tilbakeflytterne og tilflytterne i yttersonen til Oslo, som relativt sett pendler aller mest, sammenlignet med mønsteret for alle yttersonene sett under ett. Det er altså pendlingen som for disse flyttegruppene går til kommuner utenfor storbybeltet, som i størst grad avviker fra hovedmønsteret.

Tabell 7.16 *Sysselsetting og pendling (P) i randsonekommuner omkring de seks store byene. Kvinner født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler.*

KVINNER Alle sonene under ett	INNSIDEN AV SONEN(E)			UTSIDEN AV SONEN(E)		
	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	58	46	37	65	54	47
P: storbyregion	18	26	30	3	6	6
P: annetsteds	7	8	7	15	19	21
Ikke i jobb	17	20	26	17	21	26

KVINNER Randsonen til Oslo	INNSIDEN AV SONEN(E)			UTSIDEN AV SONEN(E)		
	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	56	44	32	61	43	37
P: storbyregion	22	28	35	4	7	7
P: annetsteds	6	9	7	18	28	29
Ikke i jobb	16	19	26	17	22	27

KVINNER Randsonen til Kristiansand	INNSIDEN AV SONEN(E)			UTSIDEN AV SONEN(E)		
	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere	Bofaste	Tilbake- flyttere	Til- flyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	57	43	39	64	52	45
P: storbyregion	16	20	22	2	3	4
P: annetsteds	9	13	7	15	18	19
Ikke i jobb	18	24	32	19	27	32

Innsiden av randsonen til Kristiansand er den som ligger nærmest Oslo og nærmest gjennomsnittet i pendlingsaktivitet. Relativt sett pendler de bofaste i stor grad i denne innersonen, mønsteret ligger nærmere gjennomsnittet for bofaste i innersonene sett under ett enn pendlingsmønsteret for flyttegruppene i Kristiansands innerzone gjør. Det er imidlertid noen litt spesielle trekk her: Tilbakeflyttede kvinner jobber i liten grad i hjemkommunene, pendlingen går imidlertid ikke i unormal grad til Kristiansand-regionen, men til andre områder. For menn gjelder det samme tilflytterne. Tilbakeflyttede menn og tilflyttede kvinner arbeider imidlertid mer i hjemkommunene enn i innersonene i gjennomsnitt. Et slikt atferdsmønster kan generere en hypotese om at mange av tilbakeflytterne kan ha hatt med seg partnere utenfra da de ble etablert.

I yttersonen er sysselsettings- og pendlingsmønsteret nokså nær gjennomsnittet for yttersonene under ett. Hovedforskjellen er at sysselsettingen er litt lavere enn i de andre randsonenes ytterkanter. For bofaste slår dette ut i litt lavere sysselsetting i bostedskommunene, for tilbakeflyttere og tilflyttere slår det ut i mindre pendling. Menn som flytter tilbake til disse randkommunene pendler imidlertid i stor grad til Kristiansand. Tilflytterne pendler i større grad til andre steder. For kvinnene i ytre sone er det lav pendling til Kristiansand-regionen både for bofaste, tilbakeflyttere og tilflyttere. Pendlingen til andre steder er for alle de tre gruppene ikke så mye mindre enn i ytterkanten av alle storbyområdene sett under ett. Her er det imidlertid som sagt en del byer å pendle til.

7.9 Sysselsetting og pendling i de seks kommunene

La oss vende tilbake til kommunene og ha det perspektivet vi startet kapitlet med for øyet: Hvor mye kan en utvidelse i omfanget av spredt boligutbygging ha å bety for rekrutteringen av ulike grupper til

en kommune? Tabell 7.17 og 7.18 viser fordelinger etter sysselsetting og pendling for hver av de tre gruppene bofaste, tilbakeflyttere og tilflyttere i de seks kommunene. En gjennomgang av hvilke grupper som er små eller store, relativt til fordelingene i tilhørende sone og/eller relativt til fordelingen for nabokommunene, kan brukes som et vurderingsgrunnlag. Et godt grunnlag for å vurdere får man først når det foreligger tall for flere sett av årskull, slik at trekkene ved den langsiktige utviklingen trer fram. Her nøyer vi oss med å referere noen hovedtrekk for hver av kommunene.

Hedmarkskommunene

Menn i **Nord-Odal** har lavere sysselsettingsnivå enn i de andre randkommunene i ytterkanten av beltet. Spesielt er det mange tilbakeflyttere som ikke er sysselsatt, sammenlignet med tilbakeflyttere flest (tabell 7.14). Kvinner som har flyttet tilbake er imidlertid i svært høy grad i jobb. Mens mennene i alle flyttegrupper i mindre grad enn i sonen jobber i hjemkommunen, er tendensen motsatt for kvinner. Spesielt er det mange tilbakeflyttede kvinner som har arbeid i Nord-Odal. Pendlingen til Oslo-regionen er svært høy for menn og for tilflyttede kvinner. Med kun storbypendling lagt til grunn kommer mennene i Nord-Odal i en atferdsmessig mellomstilling mellom inner- og yttersonen til Oslo. Kvinnenes atferd er mer å sammenligne med yttersonen, hvor kommunen også er plassert. Pendlingen til andre steder er noe lavere enn fra kommunene i yttersonen ellers, med klart unntak av de tilbakeflyttede kvinnene. Disse er svært lite storbyorientert. Samlet pendling er for alle menn større enn for yttersonen som helhet. For kvinner gjelder det bare for tilflytterne. De lokale kvinnene skiller seg ut ved annen atferd enn de andre.

Tabell 7.17 *Sysselsetting og pendling (P) i de tre kommunene i Hedmark. Årskull født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler.*

Nord-Odal	MENN			KVINNER		
	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	43	18	21	60	57	40
P: Osloregion	26	41	30	9	4	15
P: annetsteds	18	18	26	11	28	18
Ikke i jobb	13	23	23	20	11	27

Sør-Odal	MENN			KVINNER		
	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	37	21	17	41	43	33
P: Osloregion	27	45	42	13	29	20
P: annetsteds	18	16	23	19	10	18
Ikke i jobb	18	18	18	27	18	29

Eidskog	MENN			KVINNER		
	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	59	33	25	71	43	39
P: Osloregion	11	19	16	2	7	4
P: annetsteds	17	31	22	8	17	19
Ikke i jobb	13	17	37	19	33	38

Sør-Odal har lavere sysselsetting enn andre kommuner i indre del av randsonen, spesielt gjelder det menn i alle tre flyttegrupper og bofaste kvinner. De samme gruppene er også i mindre grad sysselsatt i Sør-Odal enn i hjemkommuner i sonen flest. Blant tilbakeflytterne og tilflytterne er imidlertid kvinnene i jobb i henhold til atferden i sonen som helhet. Pendlingen til Oslo-regionen er for menn ikke særlig mye høyere enn i Nord-Odal, og klart lavere enn gjennomsnittet i innersonen. Som i Nord-Odal representerer atferden for menn et mellomnivå (vi har et Odalsnivå). Her gjelder det samme for kvinner, med unntak av tilbakeflytterne, som i klar motsetning til i Nord-Odal pendler i stort omfang til Oslo. Nesten ingen av disse pendler andre steder enn til storbyen. Alle grupper av menn har imidlertid like høy pendling som Nord-Odal også ut av storbybeltet, og i sum er pendlingen for alle grupper av menn i Sør-Odal høyere enn for innersonen i alt. Likhetsstrekkene mellom atferdsmønstrene i Sør-Odal og Nord-Odal er dermed at alle flyttegrupper av menn pendler mye, mens pendlingsaktiviteten for kvinner er mer på det jevne.

Denne forskjellen mellom kjønn kan kanskje beskrives som en litt dårlig "sosial kalibrering". For lokalsamfunnene kan en slik ubalanse representere en viss potensiell sårbarhet for det sosiale miljøet. Et spørsmål er om dette i hovedsak skyldes at det er en "pendlerkultur" for menn (som vi omtalte i kapittel 3), nærmest uavhengig av næringslivet i kommunene ellers, eller om pendlingen for menn i større grad springer ut av tvang. Det er bare for bofaste i Sør-Odal at

ikke innslaget av sysselsatte i bostedskommunene ligger fra 15 til 40 prosentpoeng høyere for kvinner enn for menn! Om en endring i dette vil gi mer vekst eller om det kan utløses av mer spredt boligutbygging, skal ikke sies her. Men det er et bakteppe for å følge med videre.

Hvordan plasserer så **Eidskog** seg i bildet? Det er svært lav sysselsetting blant tilflytterne, dette kan ha sammenheng med at en del av dem er svenske, og at noen av disse og en del nordmenn jobber i Sverige (ikke registrert). Kvinner som har flyttet tilbake til Eidskog har også lav sysselsetting. De bofaste jobber i stor grad i Eidskog, faktisk i litt større grad enn i yttersonen av Oslo-beltet sett under ett. Tilbakeflyttede og tilflyttede kvinner jobber i Eidskog i henhold til mønsteret for sonen, mens menn i større grad pendler. Pendlingen retter seg i større grad inn mot Oslo-regionen enn beliggenheten i yttersonen skulle tilsi, mens pendling til andre steder er tilsvarende lavere. Pendlingen er litt lav for kvinner, og med den forskjell fra menn at både blant tilbakeflytterne og tilflytterne går pendlingen i større grad til andre steder enn til Oslo-regionen. Det inntrykket av pendlerkultur som vi fikk for Odals-kommunene finner vi ikke i Eidskog. Atferden for de bofaste er for begge kjønn mye mer hjemmeorientert. Også i flyttegruppene er pendlingen litt lav, bare med unntak for tilbakeflyttede menn. Så mye som halvparten av disse pendler (i Odals-kommunene er det 60 prosent). Lavt sysselsettingsnivå i Eidskog går på bekostning av pendling og ikke på lokalsysselsettingen.

Agderkommunene

Iveland har lav lokal sysselsetting og høy pendling til Kristiansand-regionen, spesielt er denne forskjellen stor for menn (tabell 7.18). Det er også flere som pendler til kommuner utenfor storbyregionen enn det som er vanlig i innersonen i Kristiansand-beltet. Alle tilbakeflytterne i Iveland i denne femårsgruppen pendler. Tilflytterne er i mindre grad i jobb enn det som er vanlig. Kommunen er imidlertid liten, vi kan derfor ikke legge alt for mye vekt på mønstrene. Ved å følge med på hvordan mønstrene for forgjengerkull og etterfølgende kull ser ut, kan bildet for kommunen bygges ut og gi gode nok tolkningsmuligheter. Iveland har ingen innvandrere i vårt materiale. Dette er litt overraskende tatt i betraktning at kommunen har satsset på å få innflyttere fra andre EØS-land (jf. omtalen i del 2 i rapporten). Forklaringen kan være at eventuelle innvandrere til Iveland ikke er den alderskategorien vi ser på her.

Marnardal og Audnedal er større enn Iveland, men også disse kommunene er så små at mønstrene helst bør tolkes i lys av mer

informasjon for flere årskull. Noen trekk er imidlertid tydelige. Marnardal utpeker seg ved at tilflytterne i svært liten grad er i arbeid. For menn skyldes det at ingen av de mange innvandrerne (en tredel av alle tilflytterne) er registrert med jobb. For kvinner skyldes nok som vi har vært inne på, at det er mye fersk familieetablering blant tilflytterne. I Audnedal er sysselsettingsnivået for alle gruppene omtrent som for randsonen sett under ett.

Marnardal har høyere lokalsysselsetting for nesten alle grupper enn gjennomsnittet for randsonen. Unntaket er tilflyttede menn. For disse går lavt sysselsettingsnivå ikke på bekostning av pendling, men på lokalsysselsettingen. Dette ser ut til å være en litt liten og litt spesiell gruppe som ikke først og fremst er kommet til Marnardal for å arbeide der. Pendlingen fra Marnardal følger ellers et mønster for alle flyttegruppene som ikke avviker mye fra mønsteret for innersonen i Kristiansand-beltet.

Audnedal har også høy lokalsysselsetting, det er bare de bofaste mennene som i større grad pendler enn mønsteret for randsonen tilsier. Denne merpendlingen retter seg i hovedsak mot kommuner utenfor Kristiansand-regionen, nærmere bestemt vestover. For de andre gruppene er den totale pendlingsaktiviteten lavere, men også tilflytterne - både kvinner og menn, pendler i større grad vestover i fylket enn mot Kristiansand-området. Tilbakeflyttere til Audnedal – også det både kvinner og menn, pendler imidlertid helst til Kristiansand-regionen. Her har vi et interessant skille mellom tilflyttere og tilbakeflyttere som neppe kan være helt tilfeldig.

Tabell 7.18 *Sysselsetting og pendling (P) i de tre kommunene i Agder. Andeler. Årskull født 1966-70, situasjonen da de ved utgangen av 2003 var 33-37 år. Andeler.*

Iveland	MENN			KVINNER		
	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	17	0	5	40	0	23
P:Kr.sandregion	50	80	63	20	33	36
P: annetsteds	17	20	11	20	33	0
Ikke i jobb	16	0	21	20	33	41

Marnardal	MENN			KVINNER		
	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	52	44	14	59	69	36
P:Kr.sandregion	28	31	22	23	19	16
P: annetsteds	3	13	21	6	12	9
Ikke i jobb	17	12	43	12	0	38

Audnedal	MENN			KVINNER		
	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere	Bofaste	Tilbakeflyttere	Tilflyttere
Alle 33-37 år	100	100	100	100	100	100
Jobb i komm	38	50	33	72	50	37
P:Kr.sandregion	27	25	17	0	33	13
P: annetsteds	21	13	25	11	0	25
Ikke i jobb	14	12	25	17	17	25

7.10 Avslutning: En tilbakeflyttingshypotese

Hvis økt satsing på spredt boligbygging i kommuner som ligger i randsonelbeltet til de store byene skal gi bedret befolkningsutvikling i form av økt tilbakeflytting eller økt varig tilflytting, må vi regne med at dette også vil medføre mer pendling inn til byene. Alternativet er at kommunene samtidig som de bygger mer spredt samtidig også ekspanderer næringsmessig og dimensjonerer opp aktivitetsnivået i kommunen mer generelt, slik at flere kan lokalsyssettes. En tredje mulighet er at det kommer tilflyttere som av en eller annen grunn ikke er avhengig av lønnet arbeid. I hvilken grad en eventuell økt befolkningsrekruttering fører til det ene, det andre eller det tredje, kan også undersøkes ved en eventuell oppfølgende undersøkelse senere. Referansefordelinger er her angitt både for bofasthet, tilflytting og tilbakeflytting – og for i hvilken grad de ulike gruppene er sysselsatt i hjemkommunen, pendler eller er uten arbeid.

En underliggende hypotese for dette arbeidet, som ble lansert av ordføreren i Nord-Odal ved oppstarten av prosjektet, var at det i hans kommune spesielt var mange potensielle tilbakeflyttere som ønsket å bo spredt og pendle til Oslo. Dette ville i så fall stride mot det som er mest vanlig i forstadskommuner flest, nemlig at det er tilflytterne utenfra som i størst grad pendler til byen. Tilbakeflytterne er i større grad sysselsatt lokalt eller pendler over til nabokommuner.

En liten kikk på de to siste tabellene viser at ordførere i Nord-Odal antakelig har noe rett, i hvert fall hva angår menn i hans egen kommune. Blant menn i Nord-Odal er det langt flere tilbakeflyttere enn tilflyttere som pendler til Oslo, og både i Sør-Odal og Eidskog er tendensen den samme, om enn mye svakere. For kvinner holder dette stikk kun i Sør-Odal. Fra de andre to kommunene er det lite pendling til Oslo blant tilbakeflyttede kvinner. Disse både jobber og pendler i større grad lokalt, altså slik det generelt sett de fleste steder er.

For menn finner vi det samme også i Agder-kommunene. Det er langt høyere pendling til Kristiansand blant tilbakeflytterne enn blant tilflytterne, og i Audnedal er det slik også for kvinner. Ser vi imidlertid på de to tabellene hvor tilsvarende tall vises for alle sonene under ett, er det kun en svak tendens for menn i yttersonene i sum. Yttersonen i Agder bidrar en god del til dette, mens situasjonen i de ytre kommunene i randsonen til Oslo i sum ikke bekrefter en slik tilbakeflyttingshypotese. Nord-Odal er altså et klart unntak, ikke bare fra det generelle bildet, men også fra de andre kommunene i yttersonen av Oslo-beltet.

Om ordføreren i Nord-Odal egentlig har rett i dette, kan vi ikke si noe om uten å studere de som faktisk bosetter seg mer spredt enn før. Ved en eventuell oppfølging av nye tilflyttere og tilbakeflyttere må vi utnytte at flyttehistoriematerialet har kretsnummer, og sammenligne rekrutteringen i områder hvor det bygges mer spredt til forskjell fra rekrutteringen til kommunen generelt. Kanskje vil det også rekrutteres ”andre typer” tilbakeflyttere som ønsker å bo spredt enn de som er kommet til nå? Vi må nok ved en oppfølging også undersøke sammensetningene etter utdanning, yrke og næring også, for å sjekke om hypoteser av denne type holder. Kanskje det rett og slett er en økende andel høyt utdannede odølinger med mulighet for å arbeide hjemmefra som til syvende og sist ønsker å komme tilbake, hvis de får anledning til å bo utenfor et boligfelt som til forveksling ligner på det rekkehusfeltet de bodde på i Bærum eller i Skedsmo?

Totalt sett viser tallene i tabell 7.17 og 7.18 at Iveland er den kommunen som har desidert den største andelen av pendlende menn i aldersgruppen 33-37 år: 100 prosent for tilbakeflytterne og 74 prosent for tilflytterne (det bør samtidig understrekes at de absolutte tallene for denne kommunen er små). Kommunen med nest flest mannlige pendlere i aldersgruppen er Sør-Odal. Her er tallene 61 prosent for tilbakeflyttere og 65 prosent for tilflyttere. På tredje plass følger Nord-Odal med hhv 59 prosent pendlere blant tilbakeflytterne og 56 prosent for tilflytterne. Også for de tre andre kommunene er det en betydelig andel pendlere både blant tilbakeflytterne og tilflytterne. For kvinner er

pendlingstallene gjennomgående vesentlig lavere, med ett unntak: hele 66 prosent av de tilbakeflyttende kvinnene i Iveland pendler (vi kommer tilbake til disse tallene i kapittel 9).

8 Tilbake til naturen?

8.1 Innledning

Undersøkelsen som presenteres i dette kapitlet er basert på en spørreskjemaundersøkelse sendt til de seks casekommunene i vårt utvalg (Marnardal, Iveland og Audnedal på Sørlandet, samt Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog i Hedmark). I samarbeid med kommuneadministrasjonen i de seks kommunene fant vi fram til de aktuelle personene, som hadde søkt og fått byggetillatelse i perioden 1999-2005. I alt ble det sendt spørreskjema til 103 personer, og det ble foretatt en purrerunde overfor de som ikke svarte i første runde. Undersøkelsen (med purring) ble gjennomført høsten 2005/vinteren 2006. Totalt fikk vi inn 63 svar, dvs. en svarprosent på 61, som må sies å være relativt bra. Gjennomgående har respondentene også fylt ut de fleste spørsmålene i skjemaene.

Én av grunnene til den relativt høye svarprosenten kan være at spørreskjemaet er relativt kort; i alt 11 spørsmål på fire sider (spørreskjemaet er vedlagt bak i rapporten). Ulempen med et slikt kort skjema er selvsagt at en bare får anledning til å stille noen få hovedspørsmål. Samtidig var det nettopp et slikt overordnet innblikk vi ønsket å få ved dette skjemaet.

Det bør understrekes at skjemaet altså er sendt til personer som *har fått* byggetillatelse (til å bygge utenfor tettsted). En del av disse har vært gjennom lange og vanskelige prosesser, men utfallet har tross alt blitt positivt til slutt. Vi vil anta at dersom undersøkelsen hadde inkludert søkere som har blitt avvist, ville vurderingen av kommunen (jf for eksempel spørsmål 5 i skjemaet) blitt mer negativ. Samtidig ønsket vi i denne undersøkelsen å rette søkelys på personer som hadde vært gjennom *hele* søknadsprosessen – og de refleksjoner disse har gjort seg.

Skjemaet som ble sendt ut var delt i tre hoveddeler. Et par spørsmål gjaldt husstandens ”biografi”, alder til søker og antall personer i husstanden (presentert i avsnitt 2 nedenfor). Tre spørsmål rettet søkelys mot bakgrunnen for at søkerne ønsket å etablere seg i ny bolig (presentert i avsnitt 3) og ett en tredje del av skjemaet retter søkelyset mot relasjonen til kommunen i selve søknadsprosessen (presentert i kapittelets avsnitt 4).

8.2 Små husständer med unge og eldre søkere

I utgangspunktet kunne en tenkt seg at det først og fremst var unge småbarnsfamilier, som søkte å etablere seg på denne måten; i slike relativt perifere områder kan en relativt billig skaffe store tomter med trygt lekeareal.

Vår undersøkelse viser imidlertid at nesten halvparten av søknadsmassen kommer fra én- og to-personshusständer, jf. tabellen nedenfor. Tabellen viser at 29 av 62 respondenter oppga at husstanden besto av én eller to personer (13 av 29 var én persons husständer, 16 var to personshusständer). 12 respondenter oppga at husstanden besto av tre personer og 15 at den besto av fire personer: I alt var det med andre ord 27 husständer med tre til fire personer. Som det framgår av tabellen er det svært få husständer med mer enn fire personer. Fire respondenter oppga at husstanden hadde fem personer. Én respondent oppga at husstanden besto av syv og én respondent at husstanden besto av åtte personer. Det fins altså store husständer i vårt utvalg, men disse representerer et unntak: Under 10 prosent (seks av 62) har mer enn fire personer i husstanden.

Tabell 8.1 *Antall personer i husstanden til søkere som ønsker å bo spredt*

<i>Antall personer i husstanden</i>	<i>Antall husständer</i>
1-2	29
3-4	27
5-6	4
7-8	2
<i>Sum</i>	62

Kilde: Spørsmål 11 i spørreskjemaet. N=62 da én respondent unnlot å besvare spørsmålet.

Vår undersøkelse tyder ikke på at personer som søker om å bygge bolig utenfor boligfelt er spesielt unge. Over halvparten av søkerne er 35 år eller mer; 35 respondenter av 62. 14 av disse er 50 år og over. Samtidig utgjør relativt unge søkere en betydelig andel. 44 prosent (27 av 62 respondenter) oppgir at de er under 35 år, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 8.2 *Alder på personer som søker om å bygge spredt*

<i>Alderskategori</i>	<i>Antall</i>	<i>Prosent</i>
Under 35 år	27	44
35-49 år	21	34
50 år og mer	14	23
<i>Sum</i>	<i>62</i>	<i>101</i>

Kilde: Spørsmål 10 i spørreskjemaet. N=62 da én respondent unnlot å besvare spørsmålet.

Vårt materiale tyder altså på at søkerne til tomter utenfor boligfelt er heterogen. Den ”klassiske” småbarnsfamilien er nok representert, men også et betydelig antall enslige inngår i søkermassen: 13 av 62 eller drøyt 20 prosent er én personshusstander. Omtrent en like stor andel (14 av 62) av søkerne er over 50 år.

Tilbake til naturen?

Det kan tenkes mange grunner for at personer ønsker å etablere seg utenfor både bygårder og det tradisjonelle norske boligfeltet. Det å komme tilbake til sine ”røtter”, dvs. til det området en har vokst opp og/eller har sine venner og familie kan være en viktig grunn til å etablere seg på en slik måte. Gode oppvekstvilkår for barn og ønsket om å ha en stor tomt kan også være viktige drivkrefter når en ønsker å etablere seg på en slik måte. Vår undersøkelse bekrefter langt på vei at alle disse forholdene er viktige. Den faktoren som fikk aller høyest score blant våre respondenter er likevel noe annet, nemlig ”ønsket om å bo nær naturen”, jf. også tabellen nedenfor.

Tabell 8.3 *Hvorfor en søkte om å bygge bolig, der en nå bor*

<i>Svaralternativ</i>	<i>Score</i> (5,0= teoretisk maksimum/ 1,0= teoretisk minimum)
Ønsket om å bo nær naturen	4,3
Gode oppvekstvilkår for barn	4,2
Ønsket om stor tomt	4,0
Ønsket om å bo nær familie, slekt og venner	3,5
Ønsket om å bo der en har vokst opp	3,5
Økonomiske hensyn	2,7
Hensyn til arbeid	2,7

Kilde: Spørsmål 1 i spørreskjemaet. N varierte mellom 56 og 59 på de ulike svaralternativene

I spørsmålet ble respondentene bedt opp å vekte motivet for byggesøknaden, blant de syv svaralternativene oppgitt i tabellen ovenfor. De ble bedt om å sette ett kryss på hvert alternativ på en skala fra 1 til 5, der 1=ingen betydning og 5=svært viktig. I tabellen ovenfor er alternativene gjengitt fra høyest til lavest score (rekkefølgen i selve spørsmålet var en annen). Tabellen viser at det er tre svar som scorer særlig høyt. "Ønsket om å bo nær naturen" scorer altså høyest (4,3 av 5,0 som teoretisk maksimum), fulgt av "gode oppvekstvilkår for barn" (4,2) og "ønsket om stor tomt" (4,0). I *utgangspunktet* var det ikke overraskende at "gode oppvekstvilkår for barn" fikk høy score. Tatt vårt utvalg av respondenter i betraktning, der det er mange enslige og mange eldre, må det likevel karakteriseres som litt uventet at "gode oppvekstvilkår for barn" blir tillagt så stor vekt. Én forklaring kan være at noen av våre respondenter venter å få barn (en respondent som oppga "to, snart tre" som antall personer i husstanden, kan tyde på dette).

Det å komme tilbake til sine røtter, spiller åpenbart også en viss betydning for respondentene. Både "ønsket om å bo nær familie slekt og venner" og "ønsket om å bo der en har vokst opp" får en score på 3,5.

Økonomiske hensyn og hensynet til arbeid, spiller åpenbart en langt mindre rolle for våre respondenter: Disse kommer nederst på vår liste, begge med en score på under 3.

Fremmede fjes?

Tabellen ovenfor viser altså at mange tillegger nærhet til familie, slekt, venner og eget oppvekststed betydning, når de velger å søke om

etablere seg utenfor boligfelt. Vår undersøkelse tyder på at det i stor grad er hjemkommunens egne innbyggere, som er søkere: Hele 70 prosent bodde i samme kommune som de ønsket å bygge ny bolig i, jf. tabellen nedenfor. 17 prosent bodde i annen kommune i det samme fylke, mens 13 prosent bodde i et annet fylke, når de fremmet søknad om bygge ny bolig. Det er altså i liten grad fremmede fjes for kommunen, som fremmer denne typen søknader.

Tabell 8.4 *Bosted da en søkte om å bygge bolig*

<i>Sted en søkte fra</i>	<i>Antall</i>	<i>Prosent</i>
Samme kommune	44	70
I annen kommune i fylket	11	17
Annet fylke	8	13
Utlandet	0	0
<i>Sum</i>	<i>63</i>	<i>100</i>

Kilde: Spørsmål 2 i spørreskjemaet.

”Manda’ morra blues”?

Som nevnt viser vår undersøkelse at respondentene i liten grad vektlegger økonomiske hensyn og hensynet til arbeid, når de velger å slå seg ned i sine boliger utenfor boligfelt. Hensynet til natur, barn og familie, spiller langt større rolle. De prioriterer gode boforhold foran jobbhensyn. Dette kan indikere at disse personene er villige til å bo et stykke fra jobb. Om det ikke er snakk om ukependling ala Stein Ove Bergs ”Manda’ morra blues”, så kan det kanskje være snakk dagspendlig, der en reiser et betydelig stykke for å komme på arbeid. Denne hypotesen blir i hvert fall delvis bekreftet i vår undersøkelse, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 8.5 *Arbeidssted for de som søkte om å bygge bolig*

<i>Arbeidssted</i>	<i>Antall</i>	<i>Prosent</i>
Arbeider i annen kommune/fylke	23	37
Arbeider i samme kommune	21	33
Arbeider ikke	11	17
Annet	8	13
<i>Sum</i>	<i>63</i>	<i>100</i>

Kilde: Spørsmål 3 i spørreskjemaet.

Som det framgår av tabellen arbeider 37 prosent (23 av 63) i en annen kommune/fylke enn der de bor. I tillegg er det åtte respondenter som

oppgir "annet". Dette er i stor grad personer som ikke har ett bestemt arbeidssted (anleggsarbeidere/selgere), men som arbeider over store deler av landet. Til sammen utgjør altså disse to gruppene (annet og utenfor kommune/fylke) 50 prosent av respondentene. Samtidig jobber 1/3 av respondentene i samme kommune som de bor. Ca 1/6 (17 prosent) jobber ikke.

8.3 Den velvillige kommunen?

Ofte opplever søkere som møter et offentlig kontor, at de blir konfrontert med et firkantet og vanskelig byråkrati. Dette synes ikke å være tilfelle når det gjelder våre respondenters generelle vurdering av kommunens boligsaksbehandling i forbindelse søknader de fremmet. Som det går fram av tabellen nedenfor var det bare fire av 62 respondenter som ga kommunen karakteren "dårlig" eller "svært dårlig". Et klart flertall ga en over gjennomsnittlig karakter til kommunens generelle behandling av søknadene. Hele 23 av 62 ga "toppkarakter" (5=svært god) og omtrent like mange, 22, ga nest beste karakter. Blant de som til slutt fikk grønt lys for sin boligbygging, er det altså et stort flertall som er godt fornøyd med kommunen.

Tabell 8.6 *Søkernes generelle oppfatning av kommunen*

<i>Vurdering</i>	<i>Antall</i>
5; Svært god	23
4; God	22
3; Middels	13
2; Dårlig	3
1; Svært dårlig	1
Sum	62
<i>Gjennomsnittlig vurdering = 4,0</i>	

Kilde: Spørsmål 5 i spørreskjemaet. N=62 da én respondent unnlot å besvare spørsmålet.

Respondentene ble også spurt om hva de opplevde som den mest tidkrevende delen av søkeprosessen. Mange har åpenbart hatt problemer med å besvare dette spørsmålet. Mens rundt 60 har besvart de øvrige spørsmålene, har bare 46 respondenter besvart dette spørsmålet. Svarene som ble gitt synes heller ikke å peke entydig mot ett ledd i søkeprosessen. 20 av 46 oppgir fradeling som det mest tidkrevende, men nesten like mange, 17, oppgir søknad om byggetillatelse som det som tok mest tid i søkeprosessen.

Tabell 8.7 Søkernes vurdering hvilken del av prosessen som var mest tidkrevende.

Type søknad	Antall	Prosent
Søknad om fradeling	20	43%
Søknad om byggetillatelse	17	37%
Søknad om dispensasjon	9	20%
Sum	46	100%

Kilde: Spørsmål 6 i spørreskjemaet. N=46, mange respondenter unnlot m.a.o. å besvare spørsmålet.

For lite informasjon fra kommunen?

Respondentene ble bedt om å vurdere tre spesifikke forhold knyttet til servicenivået i kommunen. På disse spesifikke forholdene gir søkerne gjennomgående noe lavere karakter enn når de ble bedt om å gi en generell vurdering. Mens den generelle vurderingen som nevnt lå på 4,0, varierte "karakteren" på mellom 3,8 for "Saksbehandlingstid i kommunen" og "Kontakten med representanter fra kommunen" til 3,4 når det gjaldt "informasjon fra kommunen". Det er altså relativt jevne vurderinger fra søkerne på disse tre forholdene, men informasjonstilbudet fra kommunen får altså litt lavere score enn de to øvrige forholdene, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 8.8 Søkernes vurdering av servicenivået på spesifikke deler av kommunes tilbud.

Forhold	Gjennomsnittlig vurdering
Saksbehandlingstiden i kommunen	3,8
Informasjon fra kommunen	3,4
Kontakten med representanter fra kommunen	3,8

Kilde: Spørsmål 7 i spørreskjemaet. N=60, 58 og 57.

De fleste søkerne fikk behandlet sine saker på et halvt år eller mindre

Respondentene ble også bedt om å angi omtrent hvor lang tid det tok fra de fremmet sin søknad, til endelig byggetillatelse forelå. Den største gruppen opplevde en saksbehandlingstid i kommunen på under tre måneder (27 av 62 eller 44 prosent). Nesten like mange hadde en ventetid på tre til seks måneder (25 respondenter). Et relativt lite antall opplevde at saksbehandlingstiden i kommunen tok mer enn et halvt år: Fem respondenter vurderte saksbehandlingstiden til mellom et halvt og ett år. Mens ytterligere fem personer oppga at de måtte vente *mer*

enn et år saken var endelig behandlet i kommunen, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 8.9 *Saksbehandlingstid, fra søknad ble fremmet til endelig byggetillatelse forelå.*

<i>Tid</i>	<i>Antall</i>	<i>Prosent</i>
Under 3 måneder	27	44
3-6 måneder	25	40
7-12 måneder	5	8
Mer enn ett år	5	8
Sum	62	100

Kilde: Spørsmål 8 i spørreskjemaet. N=62 da én respondent unnlot å besvare spørsmålet.

Del IV

Oppsummering

9 Spredt boligbygging i sentraliseringens tid – noen avsluttende refleksjoner

9.1 Sentraliseringens tid

Befolkningsveksten i Norge skjer i hovedsak i storbyer og byregioner, som vi pekte på i del 1 av rapporten. Det siste tiåret har storbyenes befolkning vokst med drøyt 10 prosent, mens de mest perifere deler av landet har hatt en betydelig befolkningsnedgang. Vi har i denne rapporten ikke sett på de mest perifere kommunene i Norge, men vi har rettet søkelys på seks kommuner som likevel ligger relativt langt fra storbyen. Disse kommunene har alle forsøkt å legge til rette for spredt boligbygging for å gjøre seg mer attraktive for personer som kanskje ellers ville slått seg ned i mer bynære strøk. Er det mulig å ”planlegge” seg til flere innbyggere? I dette kapittelet tar vi tar en kort avsluttende drøfting av de spørsmålene vi har berørt i rapporten.

9.2 Planlegging av spredt boligbygging

I del 2 i rapporten (kapittel 4 og 5) drøftet vi kommunenes tilpasning til spredt boligbygging. Alle de seks kommunene vi studerte har strategier for en slik utbygging. I *hovedsak* synes å være en felles forståelse mellom kommunene på den ene siden og fylkeskommune og de regionale statsetatene på den andre siden om hvordan en skal legge opp den spredte utbyggingen i distriktene. Det er altså ikke slik at kommunene blir møtt med krav om en rigid fortetningspolitikk eller firkantet sektorpolitikk, når de legger sine planer fram for statsetatene i sine respektive fylker.

De kommunene vi har sett på, har benyttet flere ulike tilnærminger når det gjelder spredt boligbygging, noe også plan- og bygningsloven åpner for. Felles for alle de kommunene vi har sett på, er viljen til å ta i bruk en *differensiert* arealpolitikk, der en rural boligbygging inngår som en del. En modell for en slik differensiert arealpolitikk kan være å foreta en nyansert soneinndeling i LNF-områdene (som vi f.eks. ser i Nord-Odals nye kommuneplan). Ved hjelp av en slik inndeling kan kommunene avklare byggesøknader i forhold til sektormyndighetenes interesser uten omfattende høringsrunder i hver enkelt sak. En annen modell kan være å legge til rette for store tomter, med godt med plass mellom husene i en egen reguleringsplan, som Iveland har gjort.

En detaljert plan for spredt boligbygging og annen bruk av LNF-områdene kan uten tvil være fornuftig, men en del kommuner har likevel ikke utarbeidet en slik plan (jf også vår drøfting i kapittel 5). I tabellen nedenfor har vi satt opp noen momenter som kan tale for og mot en spesifisert LNF-inndeling. De mest åpenbare fordelene ved å spesifisere i LNF, er at en da får avklart arealdisponeringen i kommunen. Potensielle innflyttere kan raskt se hvor i kommunen de kan bygge ”spredt”. Det gir også forutsigbarhet og rask saksbehandling.

Tabell 9.1 *Eksempler på fordeler og ulemper ved en spesifisert LNF-inndeling*

	<i>Spesifisert LNF-inndeling</i>	<i>Generell LNF-inndeling</i>
<i>Fordeler</i>	1. Arealdisponeringen i kommunen er avklart. En avklart tomtepolitikk kan bidra til å skape PR og interesse for kommunen. Gir greie kjøreregler og rask saksbehandling	2. Slipper å ta konflikter som <i>kan</i> vise seg å være unødvendige (hvis etterspørselen er liten)
<i>Ulemper</i>	3. Problematisk hvis grunneierne ikke er interessert i prosessen, kan da bli plan uten realitet	4. Dispensasjonssakene kan bli mange. En kan få en sak-til-sak behandling som kan bli oppfattet som vilkårlig, sett fra søkerens side

En viktig forutsetning for å få til en spesifisering av LNF-områdene synes å være at grunneierne trekkes med i planleggingen og – ikke minst – er motivert for å foreta en slik inndeling (jf. også rute 1 og 3 i tabellen over). Selve eierstrukturen i kommunen kan også tenkes å ha betydning. Mange små grunneiere (som i Nord-Odal) kan gi

kommunen et annet spillerom, enn hvis det er noen få store grunneiere.

Hvis etterspørselen etter nye boligtomter er svært liten, og en i tillegg har grunneiere som er skeptisk til å legge boligtomter ut for salg, kan forsøk på spesifisering av LNF-områdene bli et slag i lufta. Da kan det muligens være like fornuftig å ha en nokså generell inndeling av LNF i kommunens arealplan (jf. også rute 2 og 4 i tabellen over). Som antydnet i rute 4, kan imidlertid en slik generell løsning bli problematisk, dersom dispensasjonssakene blir mange. I kapittel 4 drøftet vi behandlingen av dispensasjonssaker i et eget avsnitt. Våre intervju indikerte at det har er en relativt liberal praksis på dette området: de fleste dispensasjonssakene blir innvilget. Dette inntrykket bekreftes når en studerer tallene for hele landet (jf også Harvold & Nordahl 2007). Tallene i tabellen nedenfor viser antall søknader og antall avviste søknader i absolutte tall og prosent for Norge. Som det framgår av tabellen lå antall søknader totalt sett på 2188 i år 2005 og på 1659 året etter. Antallet søknader som ble avvist var prosentvis relativt stabilt (20 og 21 prosent for de to årene).

Tabell 9.2 *Søknad om bygging i LNF-områder. Godkjente og avviste søknader i Norge for årene 2005 og 2006*

	2005	2006
Alle søknader	2.188	1.659
Avviste søknader	438	348
Prosent avvist	20,0 %	21,0 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ca 80 prosent av alle søknader om dispensasjon for bygging i LNF-områder ble altså innvilget, når en ser landet under ett. Dette kan virke som en høy innvilgingsprosent, tatt i betraktning at det i følge lovens bokstav er snakk om tillatelse til i *enkelttilfeller* å fravike bestemmelser: Dispensasjon synes heller å være regelen enn unntaket. En studie av Nord-Odal kommunes praksis for behandling av dispensasjoner etter PBL indikerer at kommunene ikke alltid foretar alle nødvendige vurderinger (Jonsrud 2003). Jonsrud studerte fem dispensasjonssaker i kommunen. Dette var altså før den nye kommuneplanen for Nord-Odal forelå i 2006 (den daværende planen ble vedtatt i 1992). Blant de fem sakene Jonsrud studerer, finner han ”mangelfull” drøfting og ”utilstrekkelig” og ”utydelig” redegjørelse i de fleste saksframstillingene. I en av sakene har han vanskelig for å se at vedtaket i det hele tatt kan være gyldig (ibid 2003:VI). Jonsruds studie er avgrenset til et fåtall saker i én kommune. I våre intervju med

representanter fra fylkesnivået i Agder og Hedmark ble det imidlertid framhevet at dispensasjonssaker kunne være et problematisk felt for mange kommuner.

Hvis dispensasjonssakene hoper seg opp i en kommune og en får en sak-til-sak behandling som kan bli oppfattet som vilkårlig, sett fra søkerens og innbyggernes side, vil en lett komme inn i en uheldig situasjon (jf også situasjon 4 i firefeltstabellen over).

9.3 Spredt boligbygging og befolkningsutvikling

Så langt er det vanskelig å påvise en klar sammenheng mellom en bevisst satsing på en spredt boligbyggingspolitikk og befolkningsutviklingen i kommunene. Dette kan dels skyldes at dette er en relativt ny politikk i flere av de kommunene vi har sett på. Det er derfor ikke sikkert at effekten vil slå ut før flere år fram i tid. Dels kan det være vanskelig å rendyrke effekten av ett tiltak ("spredt boligbygging") blant mange årsaker, som kan virke inn når det gjelder kommunes befolkningsutvikling. Som vi viste i kapittel 8 tyder mye på at det i stor grad er hjemkommunens *egne innbyggere*, som er søkere til spredte boliger: Hele 70 prosent bodde i samme kommune som de ønsket å bygge ny bolig. 17 prosent bodde i annen kommune i det samme fylke, mens 13 prosent bodde i et annet fylke, når de fremmet søknad om bygge ny bolig. Det er altså i liten grad "fremmede fjes" for kommunen, som fremmer denne typen søknader. Dette kan tyde på at befolkningsøkningen blir liten av en slik politikk. På den andre siden kan det tenkes at en klarer å holde på innbyggere som ellers ville flyttet til et annet sted.

I kapittel 3 viste vi befolkningsutviklingen i de seks case-kommunene det siste tiåret. Her skilte Iveland seg ut som den eneste kommunen som både hadde nettotilflytning og fødselsoverskudd. Selv om Iveland er en rural kommune, har den altså klart å få en demografisk utvikling som ligner storbyene og forstedene. Iveland har også i relativt lang tid satset på å tiltrekke seg nye innbyggere gjennom en aktiv arealpolitikk. Det er mulig at det er denne politikken som gjør at befolkningsutviklingen i kommunen nå er så positiv.

Når en studerer totaltallene for befolkningsutvikling (som vi gjorde i kapittel 3) kan en imidlertid miste viktige nyanser i utviklingen: slike hovedtallanalyser kan dekke over underliggende trender. På litt lengre sikt kan det være svært viktig for en kommunes befolkningsutvikling

at den klarer å trekke til seg personer i midten av 30-årene. På dette tidspunktet er de aller fleste ferdig med utdanning og har stiftet familie. Klarer et lokalsamfunn å få disse innbyggerne til å etablere seg / bli, vil befolkningsutviklingen på lang sikt bli positiv.

De analysene vi har gjort i kapittel 7 tyder på at Iveland i stor grad har utnyttet potensialet som ligger i få pendlende tilbakeflyttere og tilflyttere i den viktige aldersgruppen 33-37 år. I tabellen nedenfor har vi satt opp de samlede tallene for de seks case-kommunene. Tallene viser altså at Iveland har en svært høy andel tilbakeflyttere og tilflyttere som pendler: *alle* menn (100 prosent) som har flyttet tilbake til Iveland pendler og blant de mannlige tilflytterne er ca tre fjerdedeler pendlere (74 prosent). Sammenliknet med andre kommuner har Iveland også en svært høy andel tilbakeflyttende kvinner som pendler (66 prosent). Også i de tradisjonelle pendlerkommunene Sør-Odal og Nord-Odal er pendlerandelen høy blant tilbakeflyttere og tilflyttere. Tallene indiker at Nord-Odal er omtrent like "god" til å få pendlende mannlige tilbakeflyttere som Sør-Odal (tallene er hhv 59 for Nord-Odal og 61 for Sør-Odal). Sør-Odal klarer imidlertid å få vesentlig flere mannlige tilflyttere enn Nord-Odal (henholdsvis 65 og 56 prosent).

Det framgår videre av tabellen at Eidskog har 50 prosent pendling blant mannlige tilbakeflytterne, Marnardal 44 prosent og Audnedal 38 prosent. De tilsvarende tallene for mannlige tilflyttere er 38 prosent for Eidskog, 43 for Marnardal og 42 prosent for Audnedal.

Tabell 9.3 *Pendlere 33-37 år, blant tilbakeflyttere og tilflyttere*

Kommune	<i>Menn; tilbakeflyttere</i>	<i>Menn: tilflyttere</i>	<i>Kvinner: tilbakeflyttere</i>	<i>Kvinner: tilflyttere</i>
Iveland	100	74	66	36
Sør-Odal	61	65	39	38
Nord-Odal	59	56	32	33
Eidskog	50	38	24	23
Marnardal	44	43	31	25
Audnedal	38	42	33	38

Tallene er basert på tall i tabell 7.17 og 7.18. Årskull født 1966-70. Andeler.

Hva betyr disse tallene for utviklingen framover?

Hva disse tallene betyr for befolkningsutviklingen framover, kan selvsagt diskuteres. Her er det en rekke interessante problemstillinger som kan trekkes fram: Det er f.eks. interessant å merke seg at både

Iveland, Nord-Odal og Eidskog har høyere pendlingstall for de tilbakeflyttede menn enn tilflyttende menn i alderen 33-37 år. Dette kan tyde på at disse kommunene har et særlig potensial for å få menn med røtter i bygda ”hem att”.

I så fall kan den negative befolkningsutviklingen i Nord-Odal kunne bli snudd (det siste tiåret falt befolkningen med 0,8 prosent i kommunen, jf. kapittel 3). Og den marginale veksten i Eidskog (1,0 prosent siste tiår) kan bli atskillig større det neste decenniet.

Blant våre seks kommuner er Marnardal og Audnedal de to eneste som har hatt netto fraflytning de siste ti årene (jf. kapittel 3). De er også de to kommunene som har færrest mannlige pendlende tilbakeflyttere i alderen 33-37 år. Hvis de klarer å øke denne andelen, kan det tenkes at den negative befolkningsutviklingen vil snu.

Et svært interessant spørsmål – i hvert fall knyttet til dette prosjektet – er om de nye tilflyttere/tilbakeflyttere velger å flytte tilbake fordi de vil bo spredt. Som nevnt i kapittel 7 vil det være mulig kartlegge dette, ved å sammenligne rekrutteringen i områder hvor det bygges mer spredt til forskjell fra rekrutteringen til kommunen generelt (flyttehistoriematerialet er knyttet har kretsnummer), Dermed kan en måle hvilken effekt en satsing på spredt boligbygging vil ha på befolkningsutviklingen i den enkelte kommune.

I kapittel 7 rettet vi spesielt søkelyset på aldersgruppen 33-37 år ut fra den antakelsen at folk i denne alderen er mobile, men at de slår seg til ro når de kommer over denne alderen. Tallene fra undersøkelsen referert i kapittel 8 kan tyde på at dette ikke nødvendigvis er helt riktig: Undersøkelsen viste at over halvparten av de personene som søkte om å bygge utenfor boligfelt var 35 år eller mer og hele 23 prosent var over 50 år. Dette kan indikere at en i senere undersøkelser bør rette fokus på en større aldersgruppe enn kategorien 33-37 år.

9.4 Bygge spredt - med vett?

I 20-årsperioden 1985-2004 ble det bygget 270.000 eneboliger, tomannsboliger og kombinerte boliger i Norge. Av disse boligene ble rundt 67.000 bygget utenfor tettsteder det vil si at det i gjennomsnitt ble reist ca 3.500 nye ”spredte” boliger pr år. I forhold til den totale byggingen i byene (inkl. blokkbebyggelse mm) er dette et relativt lite tall. Samtidig er 3.500 boliger et betydelig tall, ikke minst tatt i betraktning av at disse boligene gjennomgående vil kreve mer infrastruktur pr bolig (vei mm), enn boliger som er bygd i mer

tette/urbane strøk. I vår avgrensede studie fant vi imidlertid at de nye boligene i begrenset grad påvirker natur- og kulturverdier (jf. kapittel 6). Boligene påvirker i noen grad utvalgte naturtyper som ligger i ”hverdagslandskapet” utenfor vernede naturområder, vernede vassdrag, statlige sikrede friluftsområder, verdifulle kulturlandskap og sikringssoner.

Den perioden vi studerte utbygging av boliger, 1985-2004, illustrer et viktig poeng: Den norske boligbyggingen styres ikke bare av offentlige planer, men i minst like stor grad av *markedet*. Boligkrakket rundt 1990 førte til et vesentlig fall i byggeaktiviteten. Og den veksten vi har sett de siste årene har først og fremst vært knyttet til byene, hvor befolkningsveksten har vært størst. Men hva vil skje dersom etterspørselen etter spredte boligtomter øker: Hvordan vil spredt boligbygging da påvirke arealbruken: vil f.eks. matjord eller sårbare naturområder bli mer – eller mindre – eksponert for nedbygging ved valg av en spredt utbyggingsstrategi?

Vi tror at dette er spørsmål som det både kan være interessant å få belyst – og som også kan besvares mer presist ved en ny studie om tre til fire år.

Litteratur

- Audnedal kommune (1999): Kommuneplanens arealdel 1999-2011
- Bjørddal I., Bjørkelo K., Nilsen B., Nystuen I., Strand G. H., Thorvaldsen K (2004): *Kodeverk og symbolbruk i DMK og avleide produkt*. NIJOS dokument 36/04. Ås.
- Bratt C., Jones K og Nenseth V. (2002): *Kartlegging av biologisk mangfold i kommunene. En evaluering*. NIBR-notat 2002:105. NIBR. Oslo.
- Direktoratet for naturforvaltning (2006): *Kartlegging av naturtyper - verdisetting av biologisk mangfold*. **DN-håndbok 13 2. utgave**. Direktoratet for naturforvaltning.
- Eidskog kommune (2004): Kommuneplanens arealdel 2004-2015
- Forslag til planprogram. Arealplan for Kristiansandsregionen. Arealprosjektet. Høringsutkast 04.12.2006.
- Fylkesmannen i Hedmark/Hedmark fylkeskommune (2001): Dispensasjoner – Plan og bygningslovens § 7. Revidert rundskriv av september 2001 til kommunene i Hedmark
- Fylkesplan for Aust-Agder 2004-2007. Utfordringsdokument. Aust-Agder fylkeskommune.
- Fylkesplan for Hedmark 2005-2008. Hedmark fylkeskommune. (Planen vedtatt på fylkestinger 14.12.2004).
- Jensen, R. Steen (2004): Sted, kjønn og politikk. Kvinners veier inn i lønnsarbeid. Unipax. Oslo.
- Jonsrud, R. (2003): Dispensasjoner i LNF-områder: generelle betraktninger rundt plan- og bygningslovens § 7, første ledd, og

en vurdering av Nord-Odal kommunes dispensasjonspraksis i LNF-områder. Hovedoppgave i Planfag. Norges landbrukshøgskole. Ås.

Juvkam, D. (2002): Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20. NIBR. Oslo.

Harvold, K. (2007): Riksvei 2s betydning for Glåmdalsregionen. NIBR-notat 2007:110. NIBR. Oslo.

Harvold, K. og B. Nordahl (2007): Planning in Rurbania. Rural policy and the planning system in Norway. Paper to the XXI AESOP Conference. Naples, July 2007

Iveland kommune(2004): Kommuneplanens arealdel 2004-2014

Larsen, S.L. & I.L. Saglie (1995): Tettstedsareal i Norge. NIBR-rapport 1995:3. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

Marnardal kommune (2002): Kommuneplan med landsiktig del 2002-2011

Miljøverndepartementet (1993): Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Rundskriv T-5/93.

Miljøverndepartementet (1998): Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen. Rundskriv T-2/98.

Miljøverndepartementet (1998): Fortetting med kvalitet. Veileder T-1267

Miljøverndepartementet (1998): Virkemidler for bedre arealutnyttelse i byer og tettsteder. Rapport T-1355

Miljøverndepartementet (2001): Veileder T-1382 *Kommuneplanens arealdel*. Revidert utgave 01.11.01

Nord-Odal kommune (2006): Kommuneplanens arealdel 2006-2018.

NOU 2001:7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning

NOU 2003:14: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag

- NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning
- NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II
- Næss, P. (1992): Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling. Faglig sluttrapport. NIBR-rapport 1992:2. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- Saglie, I.L. & E. Falleth (2007): Spredt bygging – en viktig trussel mot langsiktig jordvern? *Plan* 3-4/2007.
- Skjeggedal, T. (2000): *Arealplanleggng og virkelighet i LNF-områdene* i Fiskaa, H. & T. Skjeggedal (red.): Planlegging og bærekraftig utvikling. Tapir. Trondheim.
- St.meld. nr 31 (1992-93): Regional planlegging og arealpolitikk
- St. meld. nr. 29 (1996-1997): Regional planlegging og arealpolitikk
- St. meld. nr. 19 (1999-2000): Om norsk landbruk og matproduksjon
- St. meld nr 23 (2001-2002): Bedre miljø i byer og tettsteder
- St. meld. nr. 24 (2000-2001): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.meld. nr 21 (2004-2005): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- St, meld. Nr 25 (2004-2005): Om regionalpolitikken
- St.meld. 21 (2005-2006): Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken.
- Sørli, K. (2005): Folketallsutviklingen etter sentralitet, NIBR. Upublisert notat.
- Sør-Odal kommune (1996): Kommuneplan for Sør-Odal kommune. Arealdelen 1991-2003
- Tangen, J. (1993): Barn og plan: en gjennomgang og sammenstilling av foreliggende data om RPR, BR og planlegging for barn og unge i norske kommuner. Arbeidsrapport telemarksforskning nr. 13/93

Statistisk sentralbyrås byggearealstatistikk:

<http://www.ssb.no/emner/10/09/byggeareal/>, 19.02.07

Statistisk sentralbyrås tall over personer koplet til kommunale og private avløpsanlegg. Tilknytningsgrad

http://www.ssb.no/emner/01/04/20/avltab/tabell/t_aptkfy.html,
19.02.07

Statistisk sentralbyrås statistikk over avløp fra spredt bebyggelse:

http://www.ssb.no/emner/01/04/20/avltab/tabell/t_apsprp.html,
19.02.07

Statistisk grunnlag

Norsk Institutt for Skog og Landskap (2006): Markslagsstatistikk for Audnedal: <http://dmk.nijos.no/pdf-filer/A1027.pdf>

Norsk Institutt for Skog og Landskap (2006): Markslagsstatistikk for Eidskog: <http://dmk.nijos.no/pdf-filer/A0420.pdf>,

Norsk Institutt for Skog og Landskap (2006): Markslagsstatistikk for Iveland <http://dmk.nijos.no/pdf-filer/A0935.pdf>

Norsk Institutt for Skog og Landskap (2006): Markslagsstatistikk for Marnardal: <http://dmk.nijos.no/pdf-filer/A1021.pdf>

Norsk Institutt for Skog og Landskap (2006): Markslagsstatistikk for Nord-Odal: <http://dmk.nijos.no/pdf-filer/A0418.pdf>

Norsk Institutt for Skog og Landskap (2006): Markslagsstatistikk for Sør-Odal: <http://dmk.nijos.no/pdf-filer/A0419.pdf>

Andre relevante plandokumenter/nettsteder

Fylkesmannen i Vest-Agder: Sportsfiske i Vest-Agder

Fylkesplan 2002. Vest-Agder. Vest-Agder fylkeskommune.

Landbruksdepartementet (udatert a): Jordvern og arealbruk.

<http://odin.dep.no/ld/norsk/tema/areal/Jordvern/020021-990009/dok-bn.html>

Landbruksdepartementet (udatert b): Veiledning om bruk av jordvernkriteriet i §4.3.h i forskrift om konsekvensutredninger.
<http://www.dep.no/ld/norsk/publ/veiledninger/020021-120026/index-dok000-b-n-a.html>

<http://www.iveland.kommune.no>

<http://www.sor-odal.kommune.no>

<http://jord.nijos.no/jordfakta.htm>

<http://www.statkart.no/IPS/>

Vedlegg 1

Oversikt over personer som har blitt intervjuet

1) Kommunene i Hedmark:

Eidskog kommune:

Byggesaksbehandler Bjørn Olsen, plansaksbehandler Bjørn Arve Sagbakken, kommuneplanlegger Egil Andersen, rep. fra landbruksforvaltningen: Tor Jan Berger

Nord-Odal kommune:

Ordfører Asgeir Østli, rådmann Yngve Øhrbom, leder av næringssetaten Ellisiv Hovig, planlegger Roar Johnsrud

Sør-Odal kommune:

Ordfører Henning Myrvang, rådmann Eivind Johansen, teknisk sjef Roar Yri, byggesaksbehandler Bjørn Viken, avdelingsdirektør Trond Linnes

2) Kommunene i Agder:

Audnedal kommune:

Rådmann Kjell Olav Hæåk, bygge- og nærings sjef Tor Bransdal, plan- og næringskonsulent Trond Bendiksen

Iveland kommune:

Ordfører Ole Magne Omdal, rådmann Svein Skisland, teknisk sjef Helge Håverstad

Marnardal kommune:

Ordfører Ånen Trygslund, rådmann Per Storetvedt, teknisk sjef Asbjørn Dale, plan- og miljøvernleder Anne Sæther Lislevand, landbrukssjef Ole Kristian Eigebrekk

3) Personer fra fylkesnivået som har vært intervjuet:

Tom Egerhei, direktør fylkesmannens miljøvernavdeling, Vest-Agder, Jon Egil Vinje, seksjonssjef forurensningsseksjonen, fylkesmannens miljøvernavdeling, Vest-Agder, Ole Johan Eik, overingeniør, fylkesmannens miljøvernavdeling, Vest-Agder Jørgen Sæbø, saksbehandler fylkesmannens landbruksavdeling, Vest-Agder, Kristin Syvertsen, Vest-Agder fylkeskommune

Hanne Finstad, plankoordinator, fylkesmannen i Hedmark, Hans Kristian Gjerlaug, seksjonssjef, fylkesmannen i Hedmark, Tormod Karlstrøm, assisterende fylkesmann i Hedmark. Wilhelm Murray, seniorrådgiver, Hedmark fylkeskommune, Tove Krattebøl, spesialrådgiver by- og tettstedsutvikling, Hedmark fylkeskommune

Vedlegg 2

Spørreskjema til personer som har søkt om å bygge ”spredt”

Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44 Blindern, 0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Kontaktperson: Kjell Harvold og Eva Falleth
Prosjektnr.: 2293



Respondentnummer

Kommunal saksbehandling og byggesaksbehandling utenfor boligfelt

Dette skjemaet gjelder person som har fått byggetillatelse i kommune.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomfører en undersøkelse om spredt boligbygging i Norge. Dette er boliger som ikke bygges i boligfelt. Undersøkelsen er finansiert av Norges forskningsråd. I den sammenheng vil vi gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse rettet mot personer som har fått byggetillatelse utenfor ordinære boligfelt i noen norske kommuner. Oversikt over søkere har vi fått i samarbeid med disse kommunene.

Undersøkelsen er anonym.

Materialet fra undersøkelsen vil bli videreformidlet på ulike måter, bla. gjennom en rapport, der data fra denne undersøkelsen vil inngå. **Vi ber deg derfor besvare vedlagte spørreskjema og returnere dette i frankert svarkonvolutt til NIBR så snart som mulig.**

Spørsmål til skjemaet kan stilles til Kjell Harvold (22958974) eller Eva Irene Falleth (22958985). Dere kan også bruke e-post til kjell.harvold@nibr.no eller eva.falleth@nibr.no.

NIBR, august 2005

Vennlig hilsen
Kjell Harvold

I. Bakgrunn:

1. *Hvorfor søkte du om å bygge bolig der du bor? (sett ett kryss for hver linje fra 1 til 5, der 1= ingen betydning og 5=svært viktig)*

	1	2	3	4	5
<i>Ønsket å bo der jeg har vokst opp</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ønsket å bo nær familie, slekt, venner</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ønsket å bo nær naturen</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ønsket å ha stor tomt</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Økonomiske hensyn</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Hensyn til arbeid</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Gode oppvekstvilkår for barn</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Annet</i>					
<i>(spesifiser).....</i>					
.....					

2. *Hvor bodde du da du søkte om å bygge denne boligen?*

I samme kommune	<input type="checkbox"/>	1
I annen kommune i fylket	<input type="checkbox"/>	2
I annet fylke	<input type="checkbox"/>	3
I utlandet	<input type="checkbox"/>	4

3. *Hvor arbeider du?*

Arbeider ikke	<input type="checkbox"/>	1
Arbeider i samme kommune som jeg bor	<input type="checkbox"/>	2
Arbeider i annen kommune/fylke	<input type="checkbox"/>	3
Annet (spesifiser)	<input type="checkbox"/>	4
.....		

II. Om søknadsprosessen

4. *Hvilket år sendte du inn den første søknaden for å bygge huset*

..... (år)

5. *Hvordan opplevde du generelt kommunens behandling av din søknad(er) i forbindelse med denne boligen (fra 1 til 5, der 1= svært dårlig og 5=svært god)? Sett kun ett kryss*

1 2 3 4 5

6. *Hva var den mest tidkrevende delen av søknadsprosessen? Sett kun et kryss.*

Søke om byggetillatelse

1

Søke om fradeling

2

Søke om dispensasjon

3

Annet

(spesifiser):.....

7. *Nedenfor har vi satt opp noen spesifikke forhold knyttet til servicenivået i kommunen, som vi ber deg vurdere i forhold til din søknad (fra 1 til 5, der 1= svært dårlig og 5= svært god). Sett kun ett kryss i hver linje*

Saksbehandlingstiden i kommunen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Informasjon fra kommunen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Kontakten med representanter fra kommunen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

Annet

(spesifiser):.....

8. *Kan du angi omtrent hvor lang tid det tok fra du fremmet din søknad – til endelig byggetillatelse forelå?*

Under 3 måneder

1

3-6 måneder

2

7-12 måneder

3

Mer enn ett år

4

9. Hvis du med egne ord kort kan beskrive søknadsprosessen, vil vi sette stor pris på dette. Framhev gjerne det du som mest positivt – og det du opplevde som mest problematisk. Bruk plassen nedenfor – og evt. legg ved et eget ark:

III. Til slutt – kort om deg og din familie

10. Din alder

1
Under 35 år

2
35-49 år

3
50 år eller mer

11. Antall personer i husstanden

.....(antall).

Takk for hjelpen!

Vedlegg 3

Intervjuguide for intervju med ansatte i kommunene og på fylkesnivå

Kommunene: Intervjuguide om spredt boligbygging

Gjennom prosjektet ”Spredt boligutbygging og befolkningsutvikling”, finansiert av Norges forskningsråd, ønsker Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) å kartlegge hvordan kommunene legger opp sin arealpolitikk. I den forbindelse vil vi ha samtaler med sentrale informanter i et lite utvalg kommuner (både politikere og administrativt ansatte). Spørsmålene nedenfor indikerer hvilke tema vi ønsker å ta opp.

I. Bakgrunnsinformasjon om kommunen

- 1) Kommunens ”historie” m.h.p. planlegging: Har kommunen et fungerende overordnet plansystem?
- 2) Kommunens arealplan – hva er status her (kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner etc.)?
- 3) Er det stor oppslutningen om arealplanlegging i kommunen? Engasjement politisk, i befolkningen? Hvor viktige er de statlige styringssignalene for den lokale planleggingen?

- 4) Er det spesielle utfordringer kommunen står overfor mht planlegging (befolknings- næringsutvikling, pendling, utvikling av sysselsettingssituasjonen)?
- 5) I hvilken grad trekkes andre offentlige myndigheter med i den kommunale arealplanleggingsprosessen?
Kan du si noe om
 - fylkeskommunens (inkl. fylkeskonservators) rolle i den kommunale planleggingen?
 - fylkesmannen?
 - fylkeslandbruksstyrene?
 - veimyndigheter?
 - andre?
- 6) Organiseringen av planlegging i kommunen: Hvor er planleggingsansvaret plassert i kommunen, administrativt og politisk?
(kommuneplanenes arealdel, regulerings- bebyggelsesplaner, dispensasjoner pbl/jordlov)

II. Spørsmål knyttet mer direkte opp mot "spredt boligutbygging"

- 1) Hva legger du i begrepet spredt boligutbygging?
- 2) Kommunens "historie" m.h.p. spredt boligbygging:
Hvilken tradisjon har kommunen på dette området/ Har kommunen engasjert seg i bestemte prosjekt som har relevans for temaet spredt boligbygging?
- 3) Hvilke fordeler ser du ved å legge opp til spredt boligbygging?
- 4)og hvilke ulemper kan det evt. pekes på?
- 5) Hvem har evt. vært pådrivere for spredt boligbygging?
Administrasjon, politikere, grunneiere, andre?
- 6) Hvordan vurderer du dagens plansystem; er dette godt egnet til å ivareta de utfordringer din kommune står overfor? – hvilke åpenbare styrke/svakhet har dagens plansystem?
- 7) I hvilken grad vil du si at boligutbyggingen i kommunen er et resultat av planlegging – hvor stor del av utbyggingen skjer evt. som en del av en fortløpende tilpasning?

- 8) Kan du peke på styrker/svakheter ved dagens planleggingssystem som verktøy i boligpolitikken?

III Noen litt mer detaljerte spørsmål

- 1) Hvordan formaliserer kommunen spredt utbygging? (Planbestemmelser i LNF-områder, krav om regulering (betingelser), dispensasjon?)
- 2) Har kommunen engasjert seg i bestemte prosjekt som har relevans for temaet spredt boligbygging (spredt i felt – avgrensede områder hvor spredt boligbygging er tillatt?)
- 3) Hvordan er kommunens rutiner ved byggesøknader i områder hvor det ikke er åpnet for spredt utbygging?
- 4) Formell saksbehandling ved forenklet regulering og ved dispensasjon? (Politikers rolle, administrasjonens rolle, etater, utvalg etc)
- 5) Når det gjelder byggesaksbehandling; hvor lang tid tar saksbehandlingen – og hvor ressurskrevende er den for kommunen og for søker?
 - ved reguleringer
 - ved dispensasjoner
 - ved byggetillatelse i tråd med planbestemmelser om spredt utbygging
- 6) Vil du si at ressursbruken/komplisert saksbehandling påvirker tilbud og etterspørsel av spredte boligtomter?

Til slutt; hvordan kan vi hente ut informasjon om de konkrete byggesakene i din kommune og hvor mange er det ca pr. år.

Takk for hjelpen!

Intervjuguide til fylkesnivået, knyttet til prosjektet om spredt boligbygging

Gjennom prosjektet ”Spredt boligutbygging og befolkningsutvikling”, finansiert av Norges forskningsråd, ønsker Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) å kartlegge hvordan kommunene legger opp sin arealpolitikk. I den forbindelse vil vi ha samtaler med sentrale informanter i et lite utvalg kommuner (både politikere og administrativt ansatte). Samtidig vil vi ha samtaler med fylkesnivået (fylkesmann, fylkeskommune). Spørsmålene nedenfor indikerer hvilke tema vi ønsker å ta opp.

I. Bakgrunnsinformasjon

- 1) Hva kan det sies om kommunene i fylket m.h.p. planlegging (vi tenker primært på arealplanlegging): Hva er status; har alle kommunene en relativt ny kommuneplan? Skiller kommunene seg ut på noe vis – sett i forhold til resten av landet?
- 2) Er det store forskjeller mellom kommunene i fylket?
- 3) Er det spesielle utfordringer kommunene i dette fylket står overfor mht planlegging (befolkningsnæringsutvikling, pendling, utvikling av sysselsettingssituasjonen)?
- 4) Hvordan har fylket organisert sitt arbeid i forhold til kommuneplanleggingen? Kan du si noe om
 - fylkeskommunens (inkl. fylkeskonservators) rolle i den kommunale planleggingen?
 - fylkesmannen?
 - fylkeslandbruksstyrene?
 - veimyndigheter?
 - andre?

II. Spørsmål knyttet mer direkte opp mot ”spredt boligutbygging”

- 1) Hva legger du i begrepet spredt boligutbygging?

- 2) Fylkets/etatens forhold til spredt boligbygging: Har dere engasjert dere spesielt i problemstillinger knyttet til temaet spredt boligbygging?
- 3) Hvilke fordeler ser du ved å legge opp til spredt boligbygging?
- 4)og hvilke ulemper kan det evt. pekes på?
- 5) Hvem vil du si er pådrivere for spredt boligbygging i kommunene? Administrasjon, politikere, grunneiere, andre? Fins det andre aktører som er aktive (for eksempel på regionalt nivå) for spredt boligbygging?
- 6) Hvordan vurderer du dagens plansystem; er dette godt egnet til å ivareta de utfordringer kommune står overfor? – hvilke åpenbare styrke/svakheter har dagens plansystem?
- 7) I hvilken grad vil du si at boligutbyggingen i kommunen er et resultat av planlegging – hvor stor del av utbyggingen skjer evt. som en del av en fortløpende tilpasning?
- 8) Kan du peke på styrker/svakheter ved dagens planleggingssystem som verktøy i boligpolitikken?

III *Noen litt mer detaljerte spørsmål*

- 1) Hvordan formaliserer kommunene spredt utbygging? (Planbestemmelser i LNF-områder, krav om regulering (betingelser), dispensasjon?)
- 2) Vil du si at fylket/din etat har full oversikt over den spredte boligbyggingen som skjer i kommunene?
- 3) Har fylket/din etat engasjert seg i bestemte prosjekt som har relevans for temaet spredt boligbygging; og hvordan har dette kommet til uttrykk?
- 4) Kan du si litt om fylkets/etatens rutiner i forbindelse med en kommunal arealplanprosess?
- 5) Vil du si at dialogen med kommunene gjennom kommuneplanprosessen er god?
- 6) Er innsigelse et instrument dere må benytte ofte i forhold til kommunene? – og er innsigelsene et relevant instrument i forhold til kommuner som ønsker å legge opp til spredt boligbygging?

Takk for hjelpen!