

Demografiutvalget, mobiliteten, fritidsboligene og utmarka

Tor Arnesen, Forsker ved Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap, Høgskolen i Innlandet (INN)

Engelsk tittel

The demography committee, mobility, second homes and the outfields

Ingress

Jeg har latt meg fortelle at fritidsboliger og tilhørende mobilitet ikke var på kartet i innledende faser av demografiutvalgets arbeid – det var først etter at et tidlig konseptuelt utkast forelå at dette ble påpekt. Deretter ble fritidsboliger innarbeidet. I den endelige rapporten har fritidsboliger fått en plass i forståelsen av hvor vi er når vi bor, og enkelte forvaltningsmessige følger dette bør få ble drøftet. Men fritidsboligene nådde aldri inn til kjernen av arbeidet, til syvende og sist henviste analysene til folkeregistrets enøyde blick på å bo.

Abstract

I have been told that second homes and associated mobility were not considered in the initial phases of the demography committee's work - it was only after an early conceptual draft was available that this was pointed out. Then it was incorporated. In the final report, second homes have been given a place in the understanding of where we are when we live, and some administrative consequences this should have. But the second homes never reached the core of the work, in the end the analyses were linked to the population register's one-eyed view of living.

Key words

the demography committee, second homes, mobility, part-time inhabitants, undeveloped land

.. der kaos rår

«I folkevandringstida var garden [...] også ein måte å forstå verda på. Inndelingane i gardstun, innmark og utmark var eit spegelbilette av den norrøne mytologiske inndelingane i Åsgard, Midgard og Utgard. ... Det kanskje ikkje så rart at bønder i folkevandringstida laga seg til med gjerde rundt innmarka. Ein ting var at dei var nyttige for å halde kyr og sauer innanfor og borte frå dyrka jorde. Ein heilt annan ting var at ein ved gjerdet stod på randa av Midgard og skoda ut over sjølvaste Utgard – der kaos rådde, men også rikdom og spenning var å finne.» (Fredriksen 2020)

Innledning

Hvordan vi bygger og bor har i en mobil samtid utviklet seg til en krevende analyse, empirisk så vel som teoretisk. Det gjelder ikke minst i rurale fjellområder, enten det dreier seg om Norge (Arnesen mfl. 2012; Arnesen og Skjeggedal 2003; Overvåg 2010), eller fjellområder i andre land vi kan sammenlikne oss med (Debarbieux, Price, og Balsiger 2013; Duschene-Lacroix mfl. 2014; McIntyre, Williams, og McHugh 2006; Müller og Marjavaara 2004). I flere sammenhenger blir det feil å legge til grunn at husholdninger har én bolig og bor der.

Demografiutvalget (DUV)(Normann mfl. 2020) har analysert utviklingen i «*de mindre sentrale områdene av landet*», og dette omfatter særlig de indre fjellområdene i landet. DUV tar etter vår oppfatning, dog med enkelte unntak, ikke inn over seg den grunnleggende endringen at stadig flere av oss bor flere steder. Konsekvensen blir en svekket demografisk analyse av «*de mindre sentrale områdene av landet*» (op. cit.). Mobiliteten i dagens samfunn utfordrer romlige premisser som ikke kan gjenfinnes i tallene til folkeregistret, som er DUV's viktigste kilde. Påstanden er at det ikke er dekkende å forutsette at folkeregistret avspeiler hvor vi er når vi bor. Når også DUV tar ideologisk grep og frikobler forholdet mellom adferd og politikk, mellom husholdningers boadferd og kollektive mulighetsrom, blir konsekvensen *eo ipso* at politikk lite kan gjøre for å påvirke påståtte trender; den veletablerte observasjonen om de unge drar til byen og de gamle blir igjen. Er det en dekkende analyse av dagens demografiske utviklingstrekk?

Demografi og konsekvens

Demografi i «ren» betydning er befolkningsbeskrivelse; befolkningens størrelse og sammensetning (som alders- og kjønnsfordeling, fruktbarhet og dødelighet) i tid og rom (som geografiske fordeling og forflytting, herunder migrasjon). Demografi i utvidet forstand kan omfatte undersøkelse av årsaker til og konsekvenser av befolkningens endringer i tid og rom. DUV's mandat er å behandle demografi i en slik utvidet forstand, noe som reflekteres i rapportens undertittel: «*Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*» (op. cit.).

Mangler drøfting av demografi og metode

DUV trekker linjer tilbake til slutten av 1700-tallet, mens hovedtyngden av analysene ligger på utviklingen fra 1960-tallet til i dag. Det gjøres framskrivninger en 20-års tid. Den romlige dimensjonen er innenfor landets grenser, med korreksjon for transnasjonal forflytting. I dette lange tidsperspektivet legger utvalget implisitt, og egentlig uten nærmere kritikk, til grunn at meningsinnholdet i sentrale begrep som bosted og forflytting ikke endrer innhold. Utvalget definerer ikke begrepet demografi, og har ikke en kritisk analyse av fagets treffsikkerhet for et samfunn i betydelig endring over de tidsspenn og romlige fordelinger som adresseres.

Nei til motkonjunkturpolitikk?

For DUV blir Aasbrenns begrep om 'uttynningsamfunnet' (Aasbrenn og Sørli, 2016; Aasbrenn, 1989) viktig for å se trender og utfordringer. Men her tar utvalget allerede innledningsvis et avgjørende valg i tolkingen av begrepet når det forstås som «*en annerledes måte å forholde seg til distriktspolitikken på. Litt teknisk kan man si at demografisk utvikling i dette perspektivet ble omdefinert fra å være en avhengig variabel, noe det gjaldt å utforme virkemidler for å påvirke, til å være en uavhengig variabel, noe man i større grad bare må forholde seg til ...*» (op. cit.). Ikke uventet blir da den overordnede konklusjonen i utredningen at det er lite virkemiddelapparat eller politikk kan gjøre med den demografiske utviklingen. DUV synes å forstå individets romlige preferansestruktur som uavhengig av politikk, av kollektive ordninger og arrangementer. Dette blir en ideologisk tungvekt av en premis for arbeidet i DUV, og burde vært gjenstand for en bredere drøfting enn hva man finner i utredningen.

Resultatet blir, så langt vi kan se, at DUV leverer en «*laisse fair*»-ish kooptering av begrepet om uttynningsamfunnet. Begrepet har ellers ikke vært presisert på denne måten før, men har vanligvis vært oppfattet som å beskrive et fenomen der lokalsamfunn må finne måter å produsere grunnleggende velferdsoppgaver når heltidsboende minker i antall, og der alderspyramiden forskyves mot toppen og tappes i bunnen.

Mobilitet og materialitet

Det er behov for alternative forståelser, der sentrale begrep som bolig, bosted og flytting gis et annet meningsinnhold enn det DUV binder seg til. Inngangen til denne diskusjonen er mobilitet og materialitet. Med mobilitet menes individuell, sosial, kulturell, funksjonell og fysisk mobilitet, med materialitet de materielle avtrykk og uttrykk denne mobiliteten skaper, forutsetter og betjener. Dette er viktig for å få en dypere forståelse av utviklingen i rurale områder i Norge, ikke minst fjellområdene i indre deler av landet. For det er her DUV's mandat i all hovedsak ligger, og det er her de spår død, ja rett og slett, død.

Uregistrert moturbanisering

Demografi handler grunnleggende om mobilitet. Det er derfor påfallende at demografiutredningen ikke drøfter betydningen av mobilitetstransformasjonen i samfunnsvitenskapene. Mobilitetstransformasjonen fra 1990-tallet var et svar på økende erkjennelse av betydningen av bevegelse for personer og samfunn, en utvikling som har vært drevet av raskt stigende nivå på og nye former for mobilitet og en materialitet som denne forutsetter og preges av. Mobilitetstransformasjonen er en kritikk av en tradisjon som bagatelliserer betydningen av menneskers bevegelser for arbeid og familieliv, for fritid og glede, og for politikk og protest (Sheller og Urry 2006). Når individer, i det som beskrives som en «hypermobil» samtid, konsiperes som statiske enheter knyttet til ett bestemt sted, blir det feil.

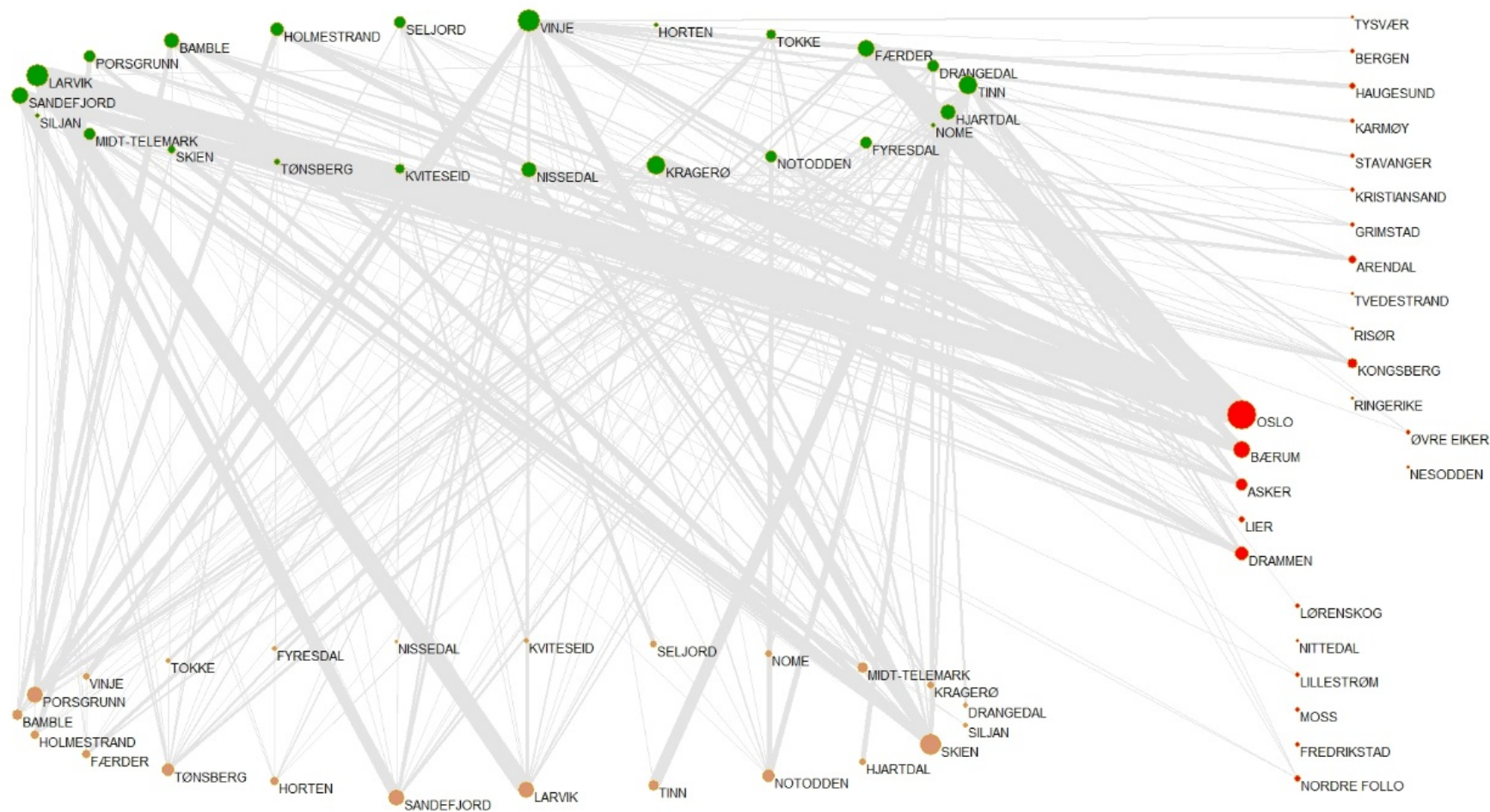
Samfunn er stadig mer mobile, også i spørsmålet om bo, bolig, arbeid og fritidsbolig (Arnesen mfl., 2012; Cruickshank mfl., 2009; Ellingsen, 2013; Hidle og Ellingsen, 2011). Bauman (2013) har benyttet begrepet «*liquid modernity*» eller «flytende modernitet» for å beskrive blant annet nye bo- og boligformer. «Flytende modernitet» er preget av dynamiske sosiale strukturer – nettverkskapital – som utvikles, oppsøkes og oppløses, eller som er poenget i denne sammenheng, svinger regulært mellom forskjellige romlige og temporære steder av bo og bolig (ref. Figur 1). Prosessen, mener Bauman, er drevet av individualisme i en hypermobil verden der aktører bytter, skifter mellom og betjener flere arbeidssteder, boliger og sosiale nettverk. Mobilitet er da en forutsetning for arbeid, fritid og relasjoner, og kan endre karakter ikke bare gjennom livsløpet, men også gjennom året eller enda kortere tidshorisonter. Mobilitetsbetinget nettverkskapital kan ses på som et samlet uttrykk for de relasjoner og «stasjoner» som for eksempel en husholdning utvikler, herunder «stasjoner» som knytter seg til bolig og de sosiale, kulturelle og fysiske relasjoner som det å bebo støtter seg på.

Finner ikke denne mobilitetstransformasjonen veien inn i DUV's perspektiver? DUV slår fast at «*Fritidsboliger gir høyere faktisk innbyggertall*», og utdyper dette slik: «*Det er i dag om lag en fjerdedel av husholdningene i Norge som eier en fritidsbolig. Samtidig har nær halvparten av befolkningen tilgang til en fritidsbolig. Fritidsboligene eies i stor grad av familier i og rundt de store byene*» (op.cit.)

Allikevel, og vel som en implisitt kritikk av eget data- og metodegrunnlag, blir analysene henvist til et ufullstendig register:

«*Analysene av bosettingsmønsteret baserer seg på Folkeregisterets opplysninger om hvor folk bor. Folk tilbringer imidlertid en større del av tiden sin i rurale områder enn innbyggertallene skulle tilsi. Den økende byggingen av hytter og økt bruk av fritidsboliger i helger og ferier av bybefolkningen er sett på som en sterk moturbaniseringsprosess*» (Normann mfl. 2020:32).

Her og der trekkes fritidsbolighusholdningene inn som forklaring på enkelte bevegelser i folkeregistret, som når Hvaler er den kommunen som har størst gjennomsnittlig tilflyttingsrate. Det forklares med at «*det er nærliggende å tenke at tilflyttingen er knyttet til en fritidsboligbefolkning som flytter permanent*» (op. cit. s. 54). Det kan være tilfelle, men også ikke. Det viser til en forestilling om at det er eldre som i utgangspunktet flytter til fritidsboligen. Men det er en lite dokumentert forestilling, selv om den nok ikke er helt uten grunnlag (Ellingsen 2006). Og dessuten, selv om det skulle være slik, betyr ikke det at de flytter ut av den boligen de flytter fra; typisk en bolig i byen. Snarere er det sannsynlig at de bebor både fritidsboligen, i dette tilfelle på Hvaler, og boligen som mest sannsynlig ligger i Oslo-regionen. Dermed er vi like langt, det er like feil å binde dem til Hvaler som til Oslo.



Figur 1. Figuren viser kommundefordelt hvor husholdninger i Vestfold og Telemark (gule sirkler) har fritidsbolig i Vestfold og Telemark (grønne sirkler), og hvor husholdninger i kommuner utenfor Vestfold og Telemark (røde sirkler) har fritidsbolig i Vestfold og Telemark (grønne sirkler) i alle tilfeller hvor der er minst 100 fritidsboliger i relasjonen mellom en boligkommune og en fritidsboligkommune (minimum 100 bolig – fritidsboligforbindelser i hver linje).

Viktigere er det at DUV implisitt fastslår at «*en sterk moturbaniseringsprosess*» utfolder seg utenfor Folkeregisterets opplysninger. Det er vel egentlig en grunnleggende kritikk av telleinstitusjonene som på sentrale måter påvirker organisering av en rekke statlige, enn si samfunnsmessige funksjoner og strukturer. En sterk moturbaniseringsprosess burde være et sentralt anliggende for et demografiutvalg med et mandat som dette. Det er kun på tema fritidsboliger at DUV følger opp den sterke moturbaniseringsprosessen, men tilsynelatende uten at «*en sterk moturbanisering*» får avgjørende betydning for utvalgets hovedkonklusjoner. Og når det er tilfelle at det utfolder seg en sterk moturbaniseringsprosess som ikke avspeiles i folkeregistret, da må vel også framskrivinger av folke- og boligtellinger være misvisende?

Fritidsboligene som moturbanisering: økonomi

DUV fremhever fritidsboligenes betydning for lokaløkonomien. De peker på at «*Fritidsboliger kan styrke lokale tjenestetilbud*» (op cit s 85), og at de representerer «*importert etterspørsel*» (op cit s 90). Begge poeng er viktige for analysen av «*de mindre sentrale områdene av landet*» og deres rurale lokaløkonomi. Det første poenget er at fritidsbolighusholdningene gir vesentlig bidrag til privat tjeneste- og varetilbud. En annen måte å si dette på er at deltidsboende gir et vesentlig bidrag til befolknings- eller markedspotensialet for vare- og tjenesteleverandører. I dette perspektivet er innbyggertallet viktigere enn om det refererer til heltidsboende eller deltidsboende. Det avgjørende her er hva slags etterspørsel, og volumet på etterspørsel, som samlet sett utgjør et befolkningspotensial for næringslivet (Arnesen og Teigen 2019).

Det andre poenget er også viktig, nemlig at det markedspotensialet deltidsboende representerer, er importert etterspørsel. Fritidsbolighusholdninger som deltidsboende gir dermed en særlig effektiv vekstimpuls, fordi den verdiskapingen de disponerer ikke er skapt lokalt. Dermed tar de ikke med seg ruralt skapte verdier til urbane strøk, men tar med seg verdiskaping fra urbane strøk til rurale (Arnesen og Teigen 2019). Kombinasjonen av disse to faktorene, økt befolkningspotensial og importert etterspørsel, gjør fritidsbolighusholdningene til annen type økonomisk aktører enn heltidsboende¹.

Lokaløkonomien er en markedsøkonomi, kommuneøkonomien en forhandlet økonomi. DUV drøfter litteraturen om fritidsboliger og kommuneøkonomi, og oppsummerer forskningen (bl.a. Borge mfl., 2015; Borge mfl., 2017) med at alt i alt indikerer analysene «*at hyttebebyggelsen medfører større direkte utgifter enn direkte inntekter i hyttekommunenes økonomi.*» Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjorde sin analyse i 2016, og hevdet da at det samlet sett var balanse mellom utgifter og inntekter. DUV for sin del mener at kommuner med mange fritidsboliger «*har betydelige utgifter i forbindelse med dette*» (Normann m.fl. 2020:111). Siden en sentral variabel i inntektssystemet for overføring fra stat til kommune er innbyggerantall, og da kun forstått som heltidsboende, og fordi kommuner har plikt til å levere en rekke tjenester til fritidsbolighusholdningene, mener utvalget at

«det vil være framtidsrettet at det legges opp til et system der inntektene i større grad følger brukerne og ikke bare innbyggerne. Selv om dette krever større endringer i systemet og antakelig ikke vil la seg gjennomføre på kort sikt, bør inntektssystemutvalget også se på hvordan dette kan utvikles til en langsiktig løsning. ... Utvalget mener at infrastruktur og velferdssystem i større grad må tilpasses hvor innbyggerne oppholder seg til enhver tid. Utvalget mener at inntektssystemutvalget bør komme opp med forslag til hvordan dette kan gjøres i praksis (op.cit. 183).

Det utvalget implisitt foreslår her er intet mindre enn en ny forståelse av hvordan begrepet innbygger bør forstås, og at dagens folkeregister ikke fanger opp demografiske realiteter i store rurale områder. Men denne bestillingen til folketellerne forutsetter nettopp at mobiliteten i dagens samfunn må bygges inn i forvaltning og styring.

¹ Og også forskjellig fra andre kategorier deltidsboende, som for eksempel importert arbeidskraft.

Boligmarkedet – rød og grønn boligstruktur

I mange av «*de mindre sentrale områdene av landet*» er det et klart skille mellom to boligmarkeder. De to er boligmarkedet i de tradisjonelle bydesentra og boliger med primærformål heltidsboende (den røde boligstrukturen), og boligmarkedet for deltidsboende med fritidsbolig (den grønne boligstrukturen). Det er også en påtakelig forskjellig dynamikk i de to boligmarkedene. Siden 2000-tallet har det i fjellkommunene i indre deler av Sør-Norge² samlet vært bygget 3 til 4 ganger så mange boliger i den grønne boligstrukturen som i den røde boligstrukturen³. Det er i dag om lag like mange eneboliger som fritidsboliger i dette området. Fra et boligteknisk perspektiv er det i dagens utviklingstrend liten forskjell på boligbygg og fritidsboligbygg, både hva angår bygget som sådan og den feltmessige utbyggingen som nå dominerer veksten i begge boligstrukturer. DUV er opptatt av boligmarkedet i den røde boligstrukturen, og beskriver situasjonen:

«Mange distriktskommuner har ensartede, små, usikre eller stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Byggekostnadene kan gjerne være høyere enn boligverdien, noe som kan føre til at folk ikke ønsker å ta opp eller ikke får lån til boliginvesteringer. Når man først har kjøpt seg bolig, blir det vanskeligere å flytte på seg» (Normann mfl. 2020:136).

DUV beskriver en innlåsingseffekt. For en husholdning som velger å bygge ny bolig er byggekostnadene betydelig større enn annenhåndsverdien:

«Dette kan føre til en form for innlåsing i boligmarkedet som også kan ha negative konsekvenser for andre levekårsområder, for eksempel muligheten til å flytte ved samlivsbrudd, eller til å ta seg arbeid et annet sted. På denne måten reduseres mobiliteten i distriktene» (op cit).

En konsekvens, mener DUV, er at det røde boligmarkedet er mobilitetshemmende. Men dette gjelder kun den røde boligstrukturen og ikke den grønne boligstrukturen. Det er med andre ord ikke lokaliseringen i distriktskommuner som i seg selv er avgjørende for boligmarkedet; så hva er det og hvilke konsekvenser har det? For er det ett særtrekk den samlede boligstrukturen (rød + grønn) i de aktuelle kommunene er preget av, så er det mobilitet. Men denne mobiliteten, både i fysisk forstand og i antall transaksjoner i boligmarkedet, er knyttet til den grønne boligstrukturen og ikke den røde boligstrukturen. Det viser at det ikke er den fysiske mobiliteten som sådan som er problemet med transaksjonsmobiliteten i boligmarkedet i boligstrukturen i rurale strøk – hvilket reiser spørsmålet om hva forskjellen mellom de to segmentene kan og ikke minst bør henføres til.

Fritidsboliger utviklet siden 1990-tallet er i økende grad og i all hovedsak bygget som eller oppgradert til avanserte bygg med boligstandard⁴. De utgjør i dag mer enn halvparten av alle fritidsbygg, og antall og andel øker. Det er derfor i raskt avtagende grad ikke relevante strukturelle eller tekniske forskjeller mellom byggene i de to boligstrukturene. Det er også etter hvert ubetydelige forskjeller i agglomerasjonsmønsteret – for begge boligstrukturene er det mer eller mindre slutt på spredt boligbygging.

Det er åpenbart forskjeller i formål med byggene i de to boligstrukturene, og dette formålet avleires i estetikk, lokalisering av agglomerasjonene og krav til ny politikk og planlegging (Skjeggedal, Arnesen, og Overvåg 2021).

² Dette referer seg til 77 kommuner i indre fjellområde i Sør-Norge. For en mer presis definisjon og avgrensning, se Arnesen, T. mfl. (2010), se også <https://regionalanalyse.no/fjell>

³ Eneboliger og kjedete boliger utgjør mer enn 90 prosent av boligmassen i disse kommunene

⁴ Fra 2017 trådte TEK17 i kraft for fritidsboliger med en boenhet, og en del år før det gamle TEK10.

Hva tjener konsesjonsregimet til?

En formell forskjell er konsesjonsbetinget. For alle bygg kreves konsesjon, og for boligbygg skilles det mellom boliger og fritidsboliger. Dette er *de jure* skillet mellom de to boligstrukturene, som *de facto* avspeiler eller ikke avspeiler den reelle situasjonen. Men det gir byggene forskjellige regulatorisk status med føringer for rettigheter, plikter og tilgang til offentlige tjenester for husholdninger som eiere under forskjellige regimer. Hvorfor? Hva er hensikten? Hva er alternativene?

Om hensikten med et slikt konsesjonsregime skulle være å fremme eller hemme ønsket vekst i noen av de to boligtypene, så er det et reguleringsverktøy som *de facto* ikke har fungert. Det har ikke fremmet boligbygging og ikke hemmet fritidsboligbygging i «*de mindre sentrale områdene av landet*». Så hva skal da være hensikten?

Svaret er antakelig å finne slik situasjonen var i etterkrigstiden og i høyden inn på 80-tallet med et tydelig teknisk og bruksmessig (omfang og hyppighet) skille mellom de to typene bygg – og dermed mens folkeregistret ennå gav et rimelig korrekt bilde på hvor husholdningene til enhver tid hadde bosted. Utbygging av hytter etter krigen var preget av enkle bygg – i utgangspunktet uten innlagt vann, avløp og elektrisitet, ofte uten veiframføring – og hvor et spredt utbyggingsmønster dominerte. Det var sjelden renovasjonsordninger eller andre kommunaltekniske tjenester tilknyttet hyttene. Bruksmønstret var konsentrert rundt lengre ferieperioder. Hyttene var mindre arealmessig, og enklere konstruksjoner. Avstanden mellom bolig og fritidsbolig var gjennomgående stor. Til langt inn mot 80-tallet var fritidsboligene heller ikke underlagt samme, og til dels ingen, tekniske krav til utforming slik som for boligene. Kommunene hadde svært begrenset involvering i «hytte-universet». Kommunene hadde begrenset ansvar for arealbruk utenfor tettstedene før 1965, og kommunenes ansvar for utvikling i utmark ble bare gradvis utvidet gjennom revisjoner av plan- og bygningsloven i 1985 og i 2008⁵. Først med 2008-revisjonen er kommunene gitt klar og overordnet arealmyndighet for hele kommunen, utviklingen i utmark inklusive. Men det er kanskje først de siste årene at kommunene har påbegynt et arbeid med å forstå utviklingen av det vi her kaller den grønne boligstrukturen som en del av kommunens boligressurser.

I etterkrigstiden hadde derfor kommunene rimeligvis et behov for å skille mellom boligene og hyttene, og hvor utviklingen av boliger i tettsteder og spredt boligbygging var hovedanliggende. På så å si alle punkter er situasjonen nå en annen, og det som en følge av en gradvis utvikling av så vel lovgrunnlag som faktisk fysisk utvikling av fritidsboliger fra 90-tallet og framover. I dag er det ubetydelig teknisk forskjell mellom bygging av boliger og fritidsboliger, de bygges i felt, de tilknyttes veg og kommunalteknisk infrastruktur og digital infrastruktur. Slike fritidsboliger brukes hyppigere i kortere perioder, gjerne i tillegg til lengre ferier. Det er etablert lovgiving som sikrer brukerne tilgang til grunnleggende sivile rettigheter knyttet til liv og helse som følger bruker, ikke bosted.

Gitt dette skiftet fra den tradisjonelle hytta til den nye typen fritidsbolig, endrer det behovet for å skille reguleringsmessig mellom bolig og fritidsbolig? Fritidsboligagglomerasjonene i utmarka har skapt nye politiske, økonomiske og kulturelle rom som på en helt annen måte enn de tradisjonelle og spredtbygde hyttene gjorde. Kommunene har gjennom rettighetslovgivning og ved den betydningen disse agglomerasjonene har for kommuneøkonomien, lokaløkonomien, arealbruk og boligstruktur, et helt annet og vesentlig sterkere behov for å se reguleringsmessig på fritidsboligene som del av boligstrukturen i kommunen.

Men foreligger fremdeles behovet for å skille konsesjonsmessig mellom bolig og fritidsbolig? Spørsmålet må presiseres for å dekke to situasjoner: (1) Er det et generelt behov for å skille reguleringsmessig mellom bolig og fritidsbolig? (2) Er det i enkelte situasjoner behov for å skille mellom bolig og fritidsbolig, og hva skal i så fall det rette seg mot?

⁵ Først i 1965 fikk kommunene ansvar for blant annet boligbygging i spredtbygde strøk. En mer omfattende plan- og bygningslov kom i 1985, og den fokuserte på planprosessen. Siste revisjon av loven dateres til 2008, med nye bestemmelser og overføring av myndighet til kommunene, herunder hensynet til bærekraftig utvikling, transportsystem, og utvidede krav til sikkerhet, helse og nærmiljø. Med denne er kommunene gitt overordnet kompetanse for utvikling i hele sitt territorium, og altså også i utmark.

For å adressere det siste spørsmålet først, er det spesielle situasjoner hvor det er behov for å kunne regulere mellom fritidsbolig og bolig? En ordning dette konsesjonsregimet brukes til er å gi basis for bopliktinstituttet⁶, eller såkalt nullkonsesjon for hele eller deler av kommunen. I konsesjonsloven av 1974 fikk kommunene anledning til å innføre lokal forskrift om konsesjonsplikt på eiendommer som ikke burde/skulle brukes til fritidsbosetting. Bakgrunnen var at det etter hvert i en del kommuner hadde blitt en tendens til økt etterspørsel av boliger til bruk i fritidsøyemed, boliger som kommunen primært ønsket brukt til fast bosetting. Det heter i konsesjonsloven at lokale forskrifter «*kan fastsettes (i dag av statsforvalteren) etter anmodning fra kommunen og så langt det anses nødvendig for å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål*» (Landbruks- og matdepartementet, 2017). Som en sidebemerkning; begrepet helårsbolig er ikke lenger beskrivende fordi moderne fritidsboliger – ikke minst i fjellområdene i «*de mindre sentrale områdene av landet*» (som DUV er opptatt av) teknisk og bomessig sett er fritidshelårsboliger, og de brukes i alle sesonger. Allerede her har fakta på bakken løpt fra lovteksten.

Ved nullkonsesjon er den røde boligstrukturen i hele eller deler av kommunen regulert som bolig og underlagt upersonlig boplikt i den hensikt å sikre at det bor folk der hele tiden. Paradoksalt nok har ikke sjelden og samtidig den grønne boligstrukturen med sine fritidsboliger gjerne en regel om maksimalt antall bruksdøgn, og da altså i den hensikt at det ikke skal bo folk der hele tiden⁷.

Det er i dag 45 kommuner som har boplikt i hele eller deler av den røde boligstrukturen, og ca. 30 av disse er fjellkommuner – kommuner som definitivt befinner seg i «*de mindre sentrale områdene av landet*» og hvor den røde boligstrukturen i så godt som alle er utsatt for befolkningsnedgang. Det er vanskelig å forstå logikken i denne bruken av bopliktinstituttet.

Situasjonen kan være annerledes i enkelte kystkommuner, som er den andre gruppen som tidvis griper til boplikt i den røde boligstrukturen. Argumentet for boplikt er todelt, og en blanding av økonomiske og lokalsamfunnmessige hensyn. Det er mange boligobjekter langs kysten som er attraktive i begge markedene, og en situasjon hvor den grønne boligstrukturen overtar attraktive objekter i den røde boligstrukturen kan skape prisvekst som fortrenger heltidsboende til fordel for deltidsboende – med andre ord, heltidsboende blir da forfordelt. I den grad det skjer i noe omfang, noe for eksempel Dahl og Theisen (2020) har vist for et utvalg kystkommuner, kan det i neste omgang undergrave grunnlaget for viktige lokalsamfunnmessige ressurser som sosiale samlingsplasser, vare- og tjenesteutbud og generelt «lys i vinduene».

På den annen side, dersom det er boplikt, så kan det føre til at husholdninger som ønsker å omsette sin bolig, får en lavere pris enn hva de ellers kunne ha fått om boligen også kunne vært omsatt inn i den grønne boligstrukturen. Med andre ord kan boplikt opprettholde snarere enn dempe det sosiale og fysiske mobilitetsproblemet DUV påpeker, nemlig en type innlåsingseffekt som er beskrevet foran. Nå har erfaringen i flere kystkommuner vist at selv i en slik situasjon er bopliktinstituttet ikke veldig effektivt (Bustnes 2012; Forbord og Storstad 2008; Aanesland og Holm 2002). Det er rimelig å trekke den konklusjonen at selv i gitte situasjoner er det usikkert om et skille mellom bolig og fritidsbolig sikrer bosetting i den røde boligstrukturen. Boplikt er et inngripende tiltak i eiendomsretten, og argumentene bør være rimelig tydelige for å ta det i bruk (Engelschiøn 2003; Frekeplass 2016).

⁶ Drøfter ikke her bopliktinstituttet i landbruket, men kun knyttet til bolig/fritidsbolig-problematikken. Se også Arnesen og Mønness 2008; Mønness og Arnesen 2012.

⁷ Om du kan bo fast i fritidsboligen, reguleres av den enkelte reguleringsplan i kommunene. Grunnen til at du i utgangspunktet ikke får bo i hytta på fulltid, er at det per definisjon er regulert som fritidsbolig. Du må derfor søke om konsesjon som bolig. Ofte er dette knyttet til krav som vei, vann, avløp og strøm er på plass, men også avstand til tettsteder i kommunene. Folkeregistret på sin side, har som en tommelfingerregel bor du flere dager i fritidsboligen din enn hjemme over en periode på tolv måneder, skal du i utgangspunktet være bostedsregistrert på fritidsboligen. Her er det nok i dag en gråsoner for så vel praktisering som jussen.

Bortsett fra boplikten, hva er ellers argumentet for å beholde en konsesjonsordning som skiller mellom bolig og fritidsbolig? Noen kommuner bruker dette konsesjonsskillet for å legge til grunn forskjellig kvadratmeterpris for bolig versus fritidsbolig i forbindelse med eiendomsskatt. Men det er eller var neppe hensikten med å innføre dette skillet, ikke minst fordi det, andre ting like, vil legge til rette for at fritidsbruk av objekter i den røde boligstrukturen med lavere eiendomsskatt blir mer attraktivt enn hva som er tilfelle for boliger regulert som fritidsbolig. Dermed står det i motstrid med det overordnede målet med konsesjonsinstituttet. Det er jo nettopp «å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål».

På tide å avvikle konsesjonsbasert skillet mellom fritidsbolig og bolig?

Det følger vel også av diskusjonen foran at det er vanskelig å finne et generelt behov for konsesjonsbasert skille mellom bolig og fritidsbolig i dagens situasjon i «*de mindre sentrale områdene av landet*».

Det er også diskutabelt og bør være gjenstand for en ny utredning, om et slikt behov finnes i sentrale deler av landet. Et godt eksempel på det er et forhold vi så langt har latt ligge, og som ikke berøres av DUV, rimeligvis fordi det er et forhold i sentrale områdene av landet – nemlig bruk av boligenheter som fritidsbolig i større byer. Antakeligvis er for eksempel Oslo en stor «hyttekommune» på den måten, og i denne sammenhengen har konsesjonsinstituttet «intet å melde». Men dette tilhører en annen debatt. Samlet sett bør det derfor vurderes om ikke konsesjonslovens skille mellom fritidsbolig og bolig bør oppheves, slik at man står igjen med kun en kategori bolig. Dette bør også ses opp mot DUV's påpeking av innlåsingeffekten i den røde boligstrukturen i «*de mindre sentrale områdene av landet*».

Det betyr ikke at den enkelte kommune mister oversikt eller kontroll over boligene i sitt territorium. Snarere betyr det at kommunene må gjøre en grundigere jobb med å tenke helhetlig boligpolitikk. Problemet er at konsesjonskategorien fritidsbolig per i dag, i motsetning til situasjonen med hytter i etterkrigstiden, sier svært lite om lokalisering, bruk, standard og betydning. Snarere synes skillet å oppfordre til en passiv plan- og politikstrategi i kommunene, nemlig ikke å tenke den grønne boligstrukturen som den ressurs den er i lokalsamfunnet.

Mobilitet som registerflytting i rød boligstruktur – en enøyd demografi

Hvilket bringer oss tilbake til begrepet innbygger. DUV må, eller velger, til syvende og sist å forstå demografiske trender med basis i registerflytting i Folkeregistrert og forutsetter at dette i tilstrekkelig grad avspeiler fakta på bakken. Registerflytting er i seg selv en kroppsløs mobilitet med et vedheng, nemlig hypotesen om at den også uttrykker makromobilitet; permanent romlig relokalisering. Det er det hele. Det er utvalgets valg av operasjonalisering av mobilitet som er utvalgets akilleshæl. I neste omgang gir det en utilstrekkelig analyse av kreftene som driver, begrenser og produserer endring i samfunnet. For når følgende formel legges til grunn:

Innbygger = folkeregistrert bostedsadresse = heltidsboende

Så blir utvalgets konklusjoner en reprise, det blir (intet) nytt på nytt. I et internt SSB-notat fra 1986 «*Demografiske ord og begreper*» skriver Helge Brunborg i en gjennomgang av demografiske overganger at en velferdsutvikling som medfører stadig lavere dødelighet og synkende fødselsoverskudd, gjør at vi også kan nå en situasjon: «*der fruktbarheten er så lav at vi etter hvert får fødselsunderskudd og fallende folketall. Dette [...] vil antakelig også skje med Norge og de fleste andre industriland dersom fruktbarheten ikke øker vesentlig.*»

Det er denne utviklingen DUV nå har forlagt til rurale områder. Er det sant? DUV's operasjonalisering av mobilitet som registerflytting medfører at det som forsvinner ut av synsfeltet her er hele den grønne boligstrukturen, en struktur som er like stor i antall boligobjekter som i den røde boligstrukturen i store deler av «*de mindre sentrale områdene av landet*». En mer korrekt innbyggerformel er:

Innbyggere = heltidsboende + deltidsboende
... og de er begge like «faste».

Så blir en oppgave å finne ut hvordan på det grunnlaget å telle hoder, og så i neste omgang utforme tilhørende politikk etter det som blir en mer oppdatert forståelse av hvordan landet er bebodd. Det blir en krevende oppgave. Å jamføre innbyggertall med folkeregistrert adresse er enkelt, men feil. Å skulle telle også deltidsboende som innbyggere er komplisert, men virkelighet. Lett men feil, eller komplisert men dekkende – hva nå?

Mon det er i utmarka, der demografisk kaos rår, at rikdom og spenning er å finne?

Referanser

Aanesland, Norman, og Olav Holm. 2002. «Boplikt–drøm og virkelighet». Oslo: Kommuneforlaget.

Aasbrenn, K., og K. Sørli. 2016. «Uttynningssamfunnet–25 år etter». Lokalsamfunn 152–76.

Aasbrenn, Kristian. 1989. «Uttynningssamfunnet. Det demografisk uttynnede–men ikke avfolkede–utkantsamfunn». Tidsskrift for samfunnsforskning 30(5/6):509–19.

Arnesen, Tor, og Erik N. Mønness. 2008. Boplikt: en analyse av erfaring i Hedmark. ØF 01/2008. Lillehammer og Rena: Østlandsforskning og Høgskolen i Hedmark.

Arnesen, Tor, Kjell Overvåg, Erik Gløersen, Carsten Schurman, og Øyvind Riise. 2010. Fjellområder og fjellkommuner i Sør-Norge. Definisjon, avgrensing og karakterisering. ØF-rapport. 2010/08. Lillehammer: Østlandsforskning.

Arnesen, Tor, Kjell Overvåg, Terje Skjeggedal, og Birgitta Ericsson. 2012. «Transcending Orthodoxy: Leisure and the Transformation of Core – Periphery Relations.» S. 182–95 i Regional Development in Northern Europe. Peripherality, Marginality and Border Issues in Northern Europe, Regions and Cities., redigert av M. Danson og de Souza, Peter. Oxon: Routledge.

Arnesen, Tor, og Terje Skjeggedal. 2003. «Rekreasjon materielle og sosiale struktur. Spekulasjoner om å bo, utmark og urbanitet.» PLAN, 10–14.

Arnesen, Tor, og Håvard Teigen. 2019. Fritidsboliger som vekstimpuls i fjellområdet. HINN-rapport. 2019/21. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet.

Bauman, Zygmunt. 2013. Liquid modernity. John Wiley & Sons.

Borge, L., W. Ellingsen, A. Hjelseth, A. Leikvoll, K. Løyland, og O. H. Nyhus. 2015. Inntekter og utgifter i hyttekommuner. TF-rapport. 349. Telemarksforskning.

Borge, Lars-Erik, Knut Løyland, og Ole Henning Nyhus. 2017. «Hyttekommunenenes økonomi». Samfunnsøkonomen 2017(1):53–63.

Bustnes, Jan Erik. 2012. «Boplikt på helårsboliger og boligpriser».

Cruickshank, J., K. Hidle, og W. Ellingsen. 2009. «Hyttemobilitet som samfunnsrim – et innspill til norsk distriktspolitikk.» UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning 1/2009.

Dahl, Jonas, og Theis Theisen. 2020. «Gir boplikt lavere boligpriser?» Tidsskrift for boligforskning 3(01):51–69.

Debarbieux, B., Martin F. Price, og Jörg Balsiger. 2013. «The institutionalization of mountain regions in Europe». Regional Studies. doi: <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.812784>.

Duschene-Lacroix, Cédric, Helmut Schad, Nicola Hilti, og Margit Hugentobler. 2014. «Multilokales Wohnen in der Schweiz – erste Einschätzungen zum Aufkommen und zu den Ausprägungen». S. 176–201 i Mobil und doppelt sesshaft Studien zur residenziellen MultilokalitätEdition:, Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung., redigert av P. Weichhart og P. Rumpolt. Wien: Institut für Geographie und Regionalforschung.

Ellingsen, Dag. 2006. «Friske og rørlige eldre». Samfunnsspeilet - Statistisk Sentralbyrå 5–6.

Ellingsen, Winfried. 2013. «Hjemme i mobilitet? En studie av fritidsmobilitet og arbeidsmigrasjon». Hus, hjem og sted: geografiske perspektiver på vår samtid.

Engelschiøn, Tore Sverdrup. 2003. «Tvilsom boplikt». Lov og Rett 42(02):65–66.

Forbord, Magnar, og Oddveig Storstad. 2008. «Konsesjonsplikt på boligeiendom i fritidskommuner: Sikrer det helårsbosetting?»

-
- Fredriksen, Per Dietlef. 2020. «Garden i folkevandringstida - Norgeshistorie». Norgeshistorie. Fra steinalderen til idag. Fortlat av fagfolk. Hentet 6. juli 2021 (<https://www.norgeshistorie.no/folkevandringstid/0604-garden-i-folkevandringstida.html>).
- Frekeplass, Øyvind. 2016. «Kan det sies at bestemmelsene om boplikt har utspilt sin rolle?»
- Hidle, Knut, og Winfried Ellingsen. 2011. «Hyttemobilitet som kulturfenomen». S. 91–106 i Norske hytter i endring. Om bærekraft og behag. Tapir Akademisk Forlag.
- Landbruks- og matdepartementet (Ministry of Agriculture and Food)]. 2017. «Lov om endringer i konsesjonsloven, jordloven og odelsloven mv. (konsesjonsplikt, odlingsjord, priskontroll, deling og driveplikt mv.) - LOV-2017-06-21-99».
- McIntyre, N., D. Williams, og K. McHugh. 2006. «Multiple dwelling: Prospect and Retrospect». S. 313–22 i McIntyre, N., D. R. Williams and K. E. McHuge (eds.) "Multiple dwelling and tourism. Negotiating Place, Home and Identity". Oxfordshire: CABI Publishing.
- Müller, Dieter K., og Roger Marjavaara. 2004. «Urban sprawl på svenska». Plan. Tidskrift för samhällsplanering 19–23.
- Mønness, Erik N., og Tor Arnesen. 2012. «A Domicile Principle in Farmland Policy? On Farm Settlement Policy and Experience in Norway». S. 212–31 i Regional Development in Northern Europe. Peripherality, Marginality and Border Issues in Northern Europe, Regions and Cities, redigert av Danson, Mike og de Souza, Peter. Oxon: Routledge.
- Normann, Victor D., Hans Jakob Bønå, Astrid Syse, Wenche Dehli, Åslaug Krogsæter, Jonas Stein, Kristian Aasbrenn, Hans Henrik Bull, Jørgen Teslo, Jon Egil Aalerud, og Tormod Reiersen. 2020. Det handler om Norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Norges offentlige utredninger. 2020:15. Bergen: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Overvåg, Kjell. 2010. «Second homes: migration, circulation and multiple mobilities: a conceptual discussion.» Trondheim.
- Sheller, Mimi, og John Urry. 2006. «The new mobilities paradigm». Environment and planning A 38(2):207–26.
- Skjeggedal, Terje, Tor Arnesen, og Kjell Overvåg. 2021. «Hyttelivets rekreative sirkulasjon - umulig å planlegge?» Plan 02(02):10–17.