

Spredt bosetting og bærekraftig utvikling - en motsetning eller som hånd i hanske?

Digitalt møte tirsdag, 8. desember 2020

Oppsummerende rapport

Bakgrunn for arrangementet

I forbindelse med pågående arbeid med Regionplan Lister 2030¹ oppsto det en diskusjon mellom kommunen i Lister-regionen og Agder fylkeskommune vedrørende mulighetene som kommunene har for å satse på spredt boligbygging. Et viktig element i diskusjonen har vært i hvilken grad dette eventuelt kan komme i konflikt med statlige forventninger til regional og kommunal planlegging, spesielt den grunnleggende målsetningen om en bærekraftig utvikling.

Små og spredtbygde kommuner kan ofte oppleve diskusjonen om spredt versus tett utbygging som lite konstruktiv og stivbent. Mange spør seg hvordan storsamfunnet kan bygge ned store arealer til veger og handelssenter, mens en liten gård eller grend i sentralitetssone 5 og 6 ikke får anledning til å bygge et ekstra bolighus til odelsfamilien eller til nye innbyggere i grenda. Er dette en bærekraftig forvaltning og effektiv bruk av naturressurser? Er vi flinke nok til å se helhetlig på problematikken, når det er snakk om å bruke hele Agder / Norge?

For å belyse denne viktige problematikken fra ulike vinkler ønsket Listersamarbeidet å arrangere et eget fokusråd om det, i samarbeid med Agder fylkeskommune og Fylkesmannen i Agder.

Fokusrådene er den sentrale arenaen for løpende politisk debatt og utvikling av politisk-strategiske føringer for Listersamarbeidet. Siden temaet har vist seg som aktuell ikke bare for Lister, men for hele Agder, ble også representanter fra Setesdal, Østre Agder og Region Kristiansand invitert til dette fokusrådet.

På grunn av korona-situasjonen ble samlingen gjennomført digitalt. Målgruppen var politikere, administrativ ledelse og samfunnsplanleggere fra både kommunene og fylkeskommunen. Til sammen deltok 100 personer.

¹ <https://agderfk.no/vare-tjenester/regional-planlegging-og-utvikling/pagaende-planarbeid-og-horinger/regionplan-lister-2030/>

Program

0900 - 0910	Velkommen v/ Arnt Abrahamsen, leder av Lister interkommunale politisk råd
0910 - 0920	Hvorfor er det ønskelig med spredt boligbygging? v/ Margrethe Handeland, ordfører Hægebostad kommune, og Jonny Liland, ordfører Sirdal kommune
0920 - 0945	Dette sier analysene: Omfanget av boligbygging i tett- og spredtbygde strøk i Lister og Agder v/ Gunnar Lindaas, leder analyse i Agder fylkeskommune
0945 - 1015	Nasjonale rammer for spredt boligbygging: Hvilket handlingsrom har kommunene? v/ Ingunn Løvdal, miljøverndirektør hos Fylkesmannen i Agder
1015 - 1025	Digital kaffepause
1025 - 1050	Å planlegge for reduksjon av klimagasser (og best mulig samfunnsøkonomi) i en distriktskommune der alt er bilbasert v/ Steinar Onarheim, rådgiver i Asplan Viak
1050 - 1115	Spredt bosetting som bevisst strategi i kommuneplanleggingen v/ Kitt Grønningsæter, rådmann i Rødøy kommune
1115 - 1145	Digital lunsjpause
1145 - 1215	Hvilken betydning har spredt boligbygging for lokalt næringsliv? <ul style="list-style-type: none">- Landbruk, v/ Finn Aasheim, organisasjonssjef Norges Bondelag Agderkontoret- Reiseliv, v/ Øystein Tjørhom, daglig leder for Sirdal Resort, Sirdal Skisenter og Sirdal Eiendom
1215 - 1245	Hva gjør attraktive distriktskommuner som lykkes med tilflytting? Er spredt boligbygging et konkurransefortrinn? v/ Trude Risnes, rådgiver i Distriktsenteret
1245 - 1315	Dialog og oppsummering v/ Arnt Abrahamsen, leder av Lister interkommunalt politisk råd

Presentasjonene kan lastes ned fra nettsiden til Agder fylkeskommune:
<https://agderfk.no/vare-tjenester/regional-planlegging-og-utvikling/pagaende-planarbeid-og-horinger/regionplan-lister-2030/>

Oppsummering av innleggene og diskusjonene

Margrethe Handeland fra Hægebostad kommune og **Jonny Liland** fra Sirdal kommune er begge to ordførere i kommuner med forholdsmessig mye spredt bebyggelse. For dem er det viktig og ønskelig at de fortsatt kan legge til rette for nettopp dette. De finner seg ikke helt igjen i nasjonale og regionale mål om å lokalisere nye boliger og tjenestetilbud slik at flest mulig har gang- eller sykkelavstand til daglige gjøremål, eller at all utbygging skal skje etter prinsippene om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Ordførerne frykter at regionale planer, som Regionplan Agder 2030 eller Regionplan Lister 2030, legger føringer at kommuner ikke lenger kan få lov til å bygge spredt, og at de må regne med flere innsigelser til sine egne planer.

Ordførerne var tydelige på at de ønsker å videreføre dagens praksis med spredt boligbygging. Dette anses som en forutsetning for å kunne bruke hele Agder, noe som er en overordnet premiss i Regionplan Agder 2030. Muligheten for spredt bosetting oppfattes som viktig for at distriktskommunene kan vokse og utvikle seg. Ordførerne påpekte at det er innbyggerne som ønsker å opprettholde den spredte boligstrukturen. Spredt bosetting er viktig, fordi også arbeidsplassene er spredt. Det er vanskelig å forstå hvorfor det skal være et problem når det bygges bare noen få nye boliger som spredt bebyggelse i små kommuner som Hægebostad eller Sirdal.

Gunnar Lindaas er leder for den nyopprettete analyseavdelingen i Agder fylkeskommune. Innlegget hans skulle bidra til å rydde i begrepsbruken og presentere faktagrunnlaget for tematikken. Han gikk inn på temaene sentralitet og hvordan spredt eller tettbygd kan defineres i en Agder-sammenheng. Når en snakker om «spredt boligbygging» er det viktig å være enige om hvilken type spredt boligbygging en mener. Spredt boligbygging kan være enkelthus som bygges mer enn 50 meter fra eksisterende bebyggelse, f. eks. i såkalte «LNF-områder» (landbruks-, natur- og friluftsområder). Det kan også være et nytt og større boligfelt uten sammenheng med eksisterende boligbebyggelse, en «satellitdannelse». Analysene viser at alle kommuner i Agder både bygger spredt og fortetter i eller i nær tilknytning til eksisterende boligstruktur. Nesten 97 prosent av nye boenheter som ble bygget i Agder mellom 2013 og 2020 kom innenfor eller som utvidelse av eksisterende bebyggelse. Kun 3,5 prosent kom som spredt bebyggelse eller «satellitdannelse». Den generelle trenden er at befolkningen «klumper seg» i byer, kommunesentre og tettsteder. Lindaas avsluttet med å fremheve at den største utfordringen for kommuner som ligger mindre sentrale vil være aldring og befolkningsnedgang.

Ingunn Løvdal, miljøverndirektør hos Fylkesmannen i Agder, innledet med at spredt boligbygging byr på noen utfordringer: Det bidrar til mer bilkjøring og dermed høyere klimagassutslipp og mindre fysisk aktivitet. Det har en høyere arealforbruk enn tett bebyggelse, og det fører til økte kostnader for kommunale tjenester, som bygging og vedlikehold av vei, vann og avløp, renovasjon, hjemmehjelp, skoleskyss mfl. Spredt boligbygging kan derfor anses å være i konflikt med nasjonal politikk som har som mål å redusere transportbehovet, redusere klimagassutslipp og arealforbruk, og å

styrke eksisterende tettsteder. Samtidig har kommunene gjennom plan- og bygningsloven handlingsrom for å legge til rette for spredt boligbygging i sin kommunal planlegging. Generelt anbefales det at kommunene avsetter områder for spredt bebyggelse i sine planer etter at konsekvensene for det er utredet. I kommuner med lite utbyggingspress kan det imidlertid være mer hensiktsmessig å tillatte spredt boligbygging gjennom behandling av enkeltsøknader og dispensasjoner. For øvrig vises det til regjeringens nye veileder for spredt bebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder fra mai 2020.

Steinar Onarheim, rådgiver i Asplan Viak, presenterte hvordan Osterøy kommune i Vestland har jobbet med ulike scenarier vedrørende hvordan spredt eller tett boligbygging påvirker klimagassutslipp og samfunnsøkonomisk nytte. Osterøy kommune er Norges største innlandsøy, har litt over 8000 innbyggere og ligger 40-60 minutter kjøretid fra Bergen sentrum. Transporten er i høy grad bilbasert. I scenario 1 skulle 90 prosent av utbyggingen fram mot 2030 skje i de fire eksisterende sentrene/tettstedene i kommunen. I scenario 2 skulle utbyggingen skje i henhold til kommuneplanens arealdel fra 2011, det vil si mer spredt enn i scenario 1. Resultatet fra beregningen viste at scenario 1 kommer bedre ut enn scenario 2, både når det gjelder klimagassutslipp og samfunnsøkonomisk nytte, men at forskjellene mellom de to scenariene var nokså små. Grunnen til det er at veksten i antall boliger i analyseperioden vil være så liten at det er det allerede eksisterende bosettingsmønsteret som dominerer analyseresultatene, pluss at det vil komme flere utslippsfrie biler. Onarheim påpekte likeledes at en utbygging konsentrert rundt tettstedene vil bidra til en mye mer effektiv drift av kommunale tjenester og dermed vesentlig lavere kostnader og bedre økonomisk bærekraft for kommunene. I tillegg vil det bidra til mindre nedbygging av areal og til å styrke mulighetene for et bedre kollektivtilbud.

Kitt Grønningsæter er rådmann i Rødøy kommune i Nordland. Rødøy er en liten kystkommune på cirka 1200 innbyggere. Kommunen har ingen tettsteder. Befolkningen er spredt over hele kommunen og en rekke øyer. Det som gjør Rødøy kommune spesielt er at den har spredt bosetting som bevisst strategi i sin kommuneplanlegging. En ønsker å realisere fordelene ved god plass og mye tilgjengelig areal. Kommunen ønsker å opprettholde den spredte strukturen og vil ikke oppmuntre sin befolkning til å bo i et tettsted. En veldig høy andel av befolkningen (ca. 20 prosent) var delaktig i utarbeidelsen av den nye kommuneplanen og står bak denne politikken. Grønningsæter er klar over at kommunens arealstrategi og ønsket bosettingsmønster er «langt unna nasjonale føringer», men gjennom god dialog med både Fylkesmannen og fylkeskommunen fikk kommunen aksept for den.

Finn Asheim, organisasjonssjef i Norges Bondelagets Agderkontor, og **Øystein Tjørhom**, daglig leder for Sirdal Resort, Sirdal Skisenter og Sirdal Eiendom, hadde to innlegg vedrørende hvilken betydning spredt boligbygging har for henholdsvis landbruks- og reiselivssektoren.

Landbruk er spredt næring, fordi det er der jord-, skog- og utmarksressursene er. Samtidig trenger bønder både folk og servicefunksjoner rundt seg. Næringen er

naturligvis opptatt av at landbruksarealer ikke bygges ned. Når en kommune legger til rette for spredt boligbygging kan det ha både positive og negative effekter for dem som jobber innen landbruk. Salg av tomter kan gi inntekter, og det kan være bra sosialt med flere folk som bor i nærheten. På den annen side kan bygging av nye boliger ha som konsekvens at enda flere eksisterende hus i mindre sentrale strøk står tomt. Det kan også oppstå konflikter når nye boliger bygges for nær jordbruksområder.

Selskapene som Øystein Tjørhom er leder for har bygget ca. 120 private fritidsboliger og over 30 enheter og leiligheter til utleie i Tjørhomfjellet i Sirdal kommune. Selskapene har flere titalls ansatte, inkludert sesongansatte. Ambisjonen er å videreutvikle reiselivsnæringen i regionen slik at den i større grad blir en helårsdestinasjon. Tjørhom påpeker at det ikke er aktuelt for hans ansatte å bosette seg i kommunens største tettsted Tonstad. De vil helst bo nærmest arbeidsplassen og ha sitt sosiale liv der. De foretrekker å bo spredt framfor å bo i boligfelt. Å bygge spredt vil i dette tilfelle faktisk bidra til at flest mulig kan bo nærme arbeidsplassen. Tjørhom skulle ønsket at det i større grad var lagt til rette for å benytte de mange fritidsboligene i området som bolig. Mange av dem er bygget energieffektive og har en størrelse som ville egne seg til det. Det finnes ikke bare frittstående fritidsboliger, men også leiligheter og rekkehus.

I dagens siste innlegg snakket **Trude Risnes** fra Distriktssenteret om hva attraktive distriktskommuner gjør som lykkes med tilflytting. Forskjellige undersøkelser, der også barn og unges perspektiver ble inkludert, viser at det er etterspørsel etter å bo spredt, også blant unge, og at å kunne bo spredt anses som en kvalitet for noen. Samtidig er bolig veldig sjeldent et selvstendig motiv for å flytte. En for ensidig vektlegging av spredt boligbygging vil ikke føre til å stanse befolkningsnedgangen i distriktene. Det som kjennetegner kommuner som lykkes med tilflytting er at de utvikler et variert boligtilbud, det vil si både en viss andel spredte boliger, men også forskjellige type boenheter til eie og leie i og nær attraktive by-, tettsteds- og bygdesentre. Kommunene bør satse mindre på klassisk markedsføring og mer på en helhetlig utvikling for å bli attraktive. De bør ikke kun tenke på barnefamilienes behov, men i større grad på eldre og innvandrere sine behov. Gode strategier for kommuner når det gjelder boligstruktur kan være å «desentralisere tettere» eller å «fortette på bygdevis».

Fra diskusjonen

Deltakerne på fokusmøtet kunne fortløpende sende inn kommentarer i chatten. Følgende punkter kom opp i den forbindelse:

- Kommunene bygger spredt, fordi innbyggerne ønsker det. I Åseral kommune ønsker 80 til 90 prosent av de som ønsker å bygge å bo «spredt».
- «Kan vi risikere at i tiden som kommer, så vil fylket med FNs bærekraftsmål og "regjeringens vilje" som argument, motarbeide lokalpolitisk vilje om spredt bosetting og desentralisering? Er det forenlig med "Ta hele Agder i bruk"? Er det

ikke et viktig punkt at lokale myndigheter kjenner eget område best til å vurdere om fordeler er klart større enn ulemper?»

- «Det handler om Norge» rapporten viser at Norge over tid har hatt en sentralisering. Det er sagt at det nå må tas grep for å sikre at unge vil flytte tilbake til utkantene/ distriktene i kommunene. Og det har blitt sagt at man har dårlig tid på å snu sentraliseringstrenden, kun 20 år. Krever ikke dette at både lokale, regionale og nasjonale myndigheter i større grad enn i dag må dreie fokus over på hvilke virkemidler man kan benytte for å øke bolysten også i distriktene og til spredt boligbygging, fremfor restriksjoner i lovverk som hele tiden krever f.eks. dispensasjoner? Jeg hører alltid om utfordringene med spredt boligbygging, sentrale føringer, klimautfordringer osv. Hva om man også på regionalt hold hadde lettet etter mulighetene og fordelene? Jeg kunne likt å utfordret fylkeskommunen og fylkesmannen på å løfte frem fordelene med spredt boligbygging.»
- «Hva med sammenhengen mellom bredbånd, hjemmekontor, e-helse og redusert transportbehov? Har koronasituasjonen her vist noen nye muligheter for distriktene? Og har pandemien gitt noen endringer i folks preferanser?»
- Det er viktig å klargjøre hva en mener når en snakker om spredt boligbygging. En må skille mellom boligbygging i LNF-områder og spredt lokaliserte boligområder nær grendesentra.
- «Flere kommuner har en liberal praksis for dispensasjon for spredt boligbebyggelse. Har de i så fall satt vilkår i for eks. kommuneplanens arealdel/retningslinjer i forhold til spredt boligbebyggelse? Kan enn for eks. søke om spredt boligbebyggelse hvor som helst eller stilles det krav om for eks. beliggenhet og tilgjengelighet? Hvordan er dette ivaretatt i kommuneplanens arealdel?»
- «Alle kommuner bør jobbe konkret med FNs bærekraftsmål - gjennom sine samfunnsdeler. Gå inn i delmålene under hvert av de 17 hovedmålene og vurder hvordan kommunen presterer på området og identifiser hva en bør gjøre for å fremme alle de tre dimensjonene av bærekraften. Da vil en se at det ligger masse muligheter for hele Norge i realiseringen av FNs bærekraftsmål! Anbefaler FNs offisielle statusrapport for hvordan landene presterer på bærekraftsmålene: <https://dashboards.sdgindex.org/profiles/nor>. Anbefaler også Viken fylkeskommunes planstrategi for 2020-2024 som et godt eksempel på hvordan man kan jobbe systematisk med bærekraft: https://viken.no/_f/p1/i34d0f3a8-2ec8-4725-8bf2-c6cc04e6e50b/horingsutkast-til-regional-planstrategi-2020-2024-veien-til-et-barekraftig-viken.pdf»
- I hele diskusjonen om spredt bosetting er det viktig å huske på overordnede utviklingstrekk, som f. eks. demografiutviklingen, å involvere og lytte til innbyggerne, spesielt de unge, å bruke planleggingsverktøyene målrettet, å bruke mulighetene som digitaliseringen gir, og å ha et godt samspill mellom det kommunale og det regionale nivået.