



Hol Kommune, Ål kommune, Hemsedal kommune og Buskerud fylkeskommune

## **Arealpolitikk for «varme og kalde» senger på reisemål**

Utgave: Utkast sluttrapport

Dato: 2013-04-18

---

**DOKUMENTINFORMASJON**

---

Oppdragsgiver: Hol Kommune, Ål kommune, Hemsedal kommune og Buskerud fylkeskommune  
Rapporttittel: Arealpolitikk for «varme og kalde» senger på reisemål  
Utgave/dato: Utkast sluttrapport / 2013-04-18  
Arkivreferanse: -  
Lagringsnavn: rapport  
Oppdrag: 531709 – Prosjektledelse arealpolitiske prinsipper  
Oppdragsbeskrivelse: Prosjektledelse og utredning kalde og varme senger (Tilbud: 013040 - Prosjektledelse arealpolitiske prinsipper)  
Oppdragsleder: Erik Plathe  
Fag: Analyse og utredning  
Tema: Kommunal- og regional planlegging  
Leveranse: Analyse  
  
Skrevet av: Erik Plathe  
Kvalitetskontroll:  
  
Asplan Viak AS [www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)

---

## FORORD

Asplan Viak AS har i samarbeid med Mimir AS vært engasjert av kommunene Hol, Hemsedal og Ål samt Buskerud fylkeskommune for å ta for seg de utfordringene en rekke reiselivskommuner opplever i forhold til å utøve en hensiktsmessig arealpolitikk for «varme og kalde» senger. Spesielt etter finanskrisen har mange kommuner blitt utfordret på hvordan dette kan følges opp og praktiseres.

Prosjektet har hatt som mål å skaffe mer kunnskap om denne problemstillingen, gjennom å samle inn og analysere erfaringer fra et utvalg vinterdestinasjoner. Med dette underlaget er det utviklet ett sett med anbefalinger for utøvelse av en fremtidig arealpolitikk for reisemålene.

Prosjektet har vært gjennomført i perioden januar til april 2013, og ledet av en styringsgruppe med representanter fra Hol kommune, Ål kommune, Hemsedal kommune og Buskerud Fylkeskommune.

Erik Plathe har vært oppdragsleder for Asplan Viak, og Bård Jervan har vært prosjektmedarbeider fra Mimir

Sted, dato

Erik Plathe  
Oppdragsleder

**INNHOLDSFORTEGNELSE**

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Definisjonen av «varme» og «kalde» senger .....</b>	<b>7</b>
2.1	«Kalde og varme» senger i reiselivet .....	7
2.2	Turistbedrift eller ikke etter plan- og bygningsloven.....	7
2.3	Salg-tilbakeleie .....	8
<b>3</b>	<b>Undersøkelse om erfaringer med arealpolitikk for «varme» og «kalde» senger .....</b>	<b>10</b>
3.1	Informasjonsinnhenting.....	10
3.2	Hovedtema og problemstillinger .....	11
<b>4</b>	<b>Informasjon fra kommunene .....</b>	<b>12</b>
4.1	Utviklingstrekk «varme og kalde senger» .....	12
4.2	Kommunens arealpolitikk .....	13
4.2.1	Kommunens arealpolitikk og behovet for endringer i den .....	13
4.2.2	Gjennomføring og oppfølging av arealpolitikken.....	15
4.2.3	Arealavklaringene og det faglige grunnlaget som ligger til grunn .....	18
<b>5</b>	<b>Informasjon fra skisentre og destinasjonsselskap .....</b>	<b>21</b>
5.1	Kommunens arealpolitikk og forståelse for reiselivets utfordringer.....	21
5.1.1	Oppfatninger om kommunes arealpolitikk .....	21
5.1.2	Forståelse for reiselivets utfordringer.....	22
5.2	Konkurransen om attraktive arealer på reisemålene.....	23
5.3	Betydningen av «varme senger» for reisemålet.....	24
5.4	Betydningen av kommunens oppfølging av arealpolitikken.....	25
5.5	Synspunkter fra en større turoperatør .....	25
<b>6</b>	<b>Sammenfattende vurderinger .....</b>	<b>27</b>
<b>7</b>	<b>Anbefalinger.....</b>	<b>29</b>
7.1	Bedre innretting av arealpolitikken for «varme og kalde senger» .....	29
7.2	Kjerneområder for næring .....	29
7.2.1	Langsiktig og konsistent arealpolitikk for kjerneområdene .....	29
7.2.2	Ansvarliggjøring av aktørene i kjerneområdene .....	29
7.3	Fleksible utleieområder .....	30

---

7.3.1	Særlige krav til bebyggelsestype og størrelse .....	30
7.4	Sortering av områder som i dag har salg-tilbakeleie .....	31
7.5	Bruk av de formelle planformålene etter PBL .....	31
7.6	Endrede prinsipper for arealsonering.....	32

# 1 INNLEDNING

Prosjektet er initiert av kommunene Hol, Hemsedal og Ål samt Buskerud fylkeskommune for å belyse de utfordringene en rekke kommuner opplever i forhold til å utøve en hensiktsmessig og samfunnsøkonomisk arealpolitikk i forhold til «kalde og varme senger».

Målet for prosjektet er å synliggjøre og konkretisere det erfaringsgrunnlaget som foreligger, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Prosjektets analyser og anbefalinger skal gi politikerne et oppdatert og konkret verktøy i forbindelse med utøvelse av fremtidig arealpolitikk på området. Samfunnsøkonomi og langsiktig markedstilpasning er viktige momenter.

Forholdet mellom «varme» og «kalde» senger har over lengre tid vært en viktig diskusjon. I særlig grad gjelder dette reisemål som har ambisjoner om å være helårlege kommersielle destinasjoner, og i mindre grad de som er eller ønsker en utvikling som rene «hytteområder».

For kommuner som i første rekke ønsker å være «hyttekommuner» med hovedvekt på næring knyttet til hytter og leiligheter som brukes i privat regi er ikke forholdet mellom «varme og kalde senger» en viktig problemstilling.

Reiselivsnæringen med de kommersielle reiselivsbedriftene har imidlertid stor betydning for mange distriktskommuner i Norge, og får derved også en viktig rolle i arealpolitikken. Det er flere grunner til dette;

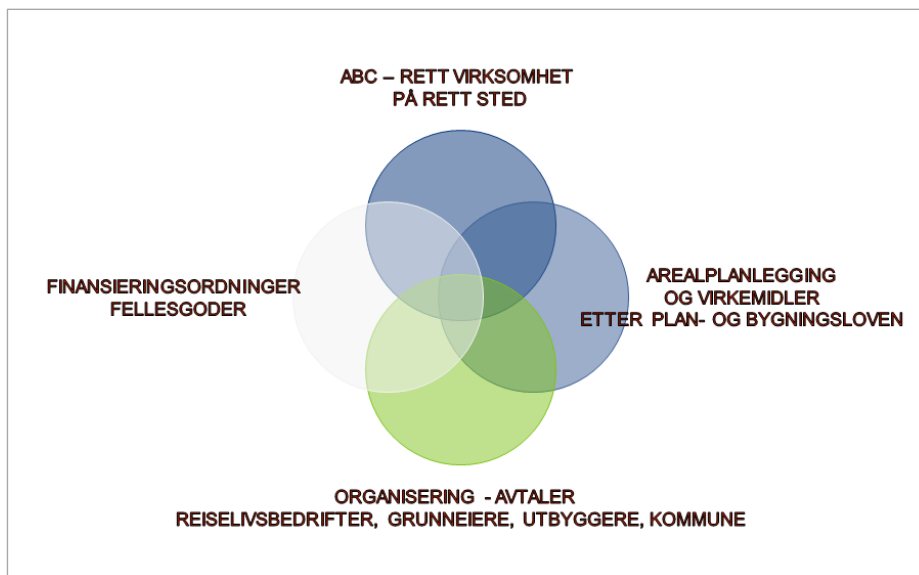
- Reiselivsbedriftene bidrar til en større bredde i det lokale og regionale næringslivet og tiltrekker kjøpekraft som ellers ikke ville ha kommet.
- Reiselivsbedriftene gir lokalsamfunnene betydelige bidrag i form av aktivitetstilbud og «urbane» tilbud, tjenester og infrastruktur. Dette øker stedenes attraksjonskraft for innbyggerne, bolyst og evne til å tiltrekke ønsket arbeidskraft. Forhold som i liten grad fanges opp i for eksempel økonomiske ringvirkningsanalyser eller analyser av brukstid for private hytter. Nærhet og tilgang til disse tilbudene blir også, om de finnes, ofte framhevet når private hytter og leiligheter skal selges.
- Reisemålene er avhengig av å ha «varme senger» som er tilgjengelig for et utleiemarked for å kunne fungere som en attraktiv kommersiell destinasjon og gi et helhetlig tilbud til tilreisende og internasjonale gjester.
- Bedrifter som leverer aktivitetstilbud som for eksempel skisentrene er avhengig av «varme senger» for å kunne gi et tilbud til gjester som må leie bosted, og for å ha god drift i ukedagene ut over helger.
- Større reiseselskap legger vekt på destinasjoner som har en kritisk masse av varme senger og profesjonalitet og langsiktighet på de destinasjonene de skal satse på.

Reiselivsetableringer og varme senger stiller store krav til områdenes egnethet. Det kreves god sentralitet, og nærhet til attraksjoner og aktivitetstilbud. Aktivitetsanlegg som skianlegg er også helt avhengig av arealenes egnethet. Samtidig må utbyggingspolitikken også sikre at miljøkvaliteter ivaretas, noe ikke minst reiselivsnæringen selv er avhengig av.

Kommunenes arealpolitikk legger følgelig viktige rammer for reiselivsnæringen, og mange kommuner legger også vekt på å sikre at arealpolitikken følges opp av grunneiere og næringslivet for øvrig gjennom tilrettelegging, bruk av avtaler og finansielle bidrag til for eksempel infrastruktur og fellestiltak.

Generelt ønsker utbyggere og grunneiere ofte å frihet til å kunne bruke utbyggingsareal arealer til ulike former for fritidsbebyggelse for salg til private. Hensynet til avkastning og betydelig lavere risiko enn for eksempel utbygging av «varme senger» med tilhørende kapitalkostnader er viktig årsaker til dette. Samtidig påvirker svingninger i de økonomiske konjunkturer ønske om å bygge ut for eller omdisponere til salg. Enkelte reiselivsbedrifter med varme senger har utfordringer knyttet til driftsøkonomien, og med kapitalkostnader er det krevende å utvikle nye varme senger med akseptabel inntjening. Mange steder er det brukt ulike salg-tilbakeleiemodeller for å avhjelpe kapitalkostnadene. Disse modellene er blitt mindre aktuelle etter finanskrisen.

Det er i dette møtet mellom en kommunal arealpolitikk som skal legge til rette for en langsiktig og forutsigbar utvikling av destinasjoner, og et marked i løpende endring påvirket av økonomiske konjunkturer utfordringene knyttet til «varme og kalde senger» oppstår.



Figur 1.1 Planmodell for fjellturisme utviklet gjennom «Innovativ fjellturisme». Rett bruk av arealer på reisemålene (ABC) inngår som et viktig element i planmodellen.

## 2 DEFINISJONEN AV «VARME» OG «KALDE» SENGER

Begrepene «varme» og «kalde senger» kommer fra reiselivet og reiselivets behov for overnattingsenger. Bruken av begrepene kan ikke overføres direkte til planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Definisjonen av «varme» og «kalde» senger må sees i sammenheng med om de brukes i reiselivssammenheng, eller i tilknytning til planlegging og arealforvaltning etter plan- og bygningsloven.

### 2.1 «Kalde og varme» senger i reiselivet

I reiselivssammenheng er «varme senger» overnatting som en destinasjon kan tilby personer som ønsker å besøke destinasjonen uten å ha eget overnattingssted. De varme sengene er senger i hoteller og pensjonater, samt leiligheter og hytter som er gjort tilgjengelig for kjøp i et utleiemarked. I de fleste tilfelle vil det være oppredde senger og tilbud om rengjøring, eller ulike former for selvhushold. De «varme sengene» vil være tilgjengelig for turoperatører, skisentre og andre som har behov for tilbud om innkvartering.

Med «kalde senger» menes private hytter og leiligheter som ikke er tilgjengelig i et utleiemarked. Også bedriftshytter vil komme inn under definisjonen «kald seng».

Den viktigste egenskapen ved en «varm seng» i reiselivssammenheng er følgelig at den er tilgjengelig for et kommersielt utleiemarked, ikke antallet dager den er utleid i løpet av et år eller hvem som eier den. Selv om belegget selvsagt vil bety mye for driftsøkonomien for bedriftene det gjelder og destinasjonen for øvrig.

### 2.2 Turistbedrift eller ikke etter plan- og bygningsloven

I plan- og bygningslovsammenheng fastlegger kommunestyret gjennom rettslig bindende arealplaner med tilhørende arealformål om senger i bygg, leiligheter eller hytter er turistbedrift (næring) eller ikke. Plan- og bygningsloven bruker ikke begrepene «varme» og «kalde» senger, men fastsetter rettslig om bygg er turistbedrift (næring) eller ikke.

Dersom senger skal være som del av turistbedrift må formålet være avsatt til *fritids og turistformål* i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan etter den nye plan- og bygningsloven av 2008.

Fritids- og turistformål	1170	Eksisterende
		Nytt/planlagt

**Figur 1.** Formål som angir turistbedrift i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan etter plan- og bygningsloven. Nasjonal produktspesifikasjon tegneregler versjon 20121023.



I områderegulering eller detaljregulering må formålene være som vist i figur 2 dersom senger skal være som en del av turistbedrift (næring).

Hotell/overnatting	1320		Hotell
Beverting	1330		Beverting
Fritids- og turistformål	1170		Fritid/Turistformål
Utleiehytter	1171		Utleiehytter
Fornøylespark	1172		Fornøylespark
Campingplass	1173		Campingplass

**Figur 2. Formål som angir turistbedrift i områderegulering eller detaljregulering etter plan- og bygningsloven. Nasjonal produktspesifikasjon tegneregler versjon 20121023.**

I den gamle plan- og bygningsloven som mange gjeldende reguleringsplaner fortsatt er utarbeidet etter, er turistformål definert som *herberge og bevertning*.

Senger som ligger i bygg regulert til turistformål (næring) etter plan- og bygningsloven blir i dag betraktet som «varme senger». Alle andre senger som ligger i bygg som i kommunal arealplan (alle plantyper) er satt av til *fritidsbebyggelse* betraktes normalt som «kalde senger».

Et viktig forhold ved bygg som i rettslig bindende arealplaner er lagt ut til turistnæring er at de faktisk skal brukes til formålet. Er byggens hovedbruk noe annet er dette i strid med plan- og bygningsloven og brudd på gjeldende regelverk. Plan- og bygningsloven regulerer ikke hvem som eier bygg. Loven regulerer heller ikke hvor mange dager det må være belegg i sengene (dette vil være markedsbestemt), men sengene må være tilgjengelige for utleie slik arealformålet turistnæring forutsetter.

## 2.3 Salg-tilbakeleie

Salg-tilbakeleie innebærer at bygg reguleres til turistbedrift, men at private kjøper rom/leiligheter/hytter med avtale om tilbakeleie til bedriften et nærmere spesifisert antall uker i året. En salg-tilbakeleie seng er pr definisjon en «varm seng»

Salg-tilbakeleiemodellen innebærer at det skytes inn kapital til å bygge anleggene fra de som kjøper enheter (hytter/leiligheter) i form av næringsandeler slik at kapitalkostnadene for bedriften reduseres betydelig. Etter finanskrisen har interessen for kjøp av enheter med salg-tilbakeleie gått kraftig tilbake.

Det har vært mye usikkerhet om hvordan kommunene skal følge opp og praktisere plan- og bygningsloven for bygg med avtaler om salg-tilbakeleie. I en fortolkning fra Miljøverndepartementet datert 07.02.2008 blir dette tatt opp prinsipielt.

I fortolkningen blir det lagt til grunn følgende vilkår for at rom, leiligheter eller hytter solgt til private med salg-tilbakeleie er i tråd med formålet turistbedrift (næring); *Fordi det skjer et salg til private legges det en streng fortolkning til grunn og departementet forutsetter at utleieperioden må være på minst 9 måneder, og at det dessuten må være et vilkår at utleievirkomheten skjer som næringsvirksomhet i fellesdrift.*

Senger med salg-tilbakeleie har skapt mange utfordringer for kommunene om byggene faktisk brukes i tråd med arealformålet. Bruken berører kommunens rolle som plan- og bygningslovmyndighet, og i hvilken grad det skal brukes ressurser på oppfølging.

Det er også usikkerhet i markedet om hva bygg med salg tilbakeleie innebærer. Det er tilfeller der hytter og leiligheter i regulerte turistområder med salg-tilbakeleie markedsføres som fritidsbygg og ikke som næringsbygg som dette faktisk er etter plan- og bygningsloven.

### 3 UNDERSØKELSE OM ERFARINGER MED AREALPOLITIKK FOR «VARME» OG «KALDE» SENGER

For å kartlegge erfaringer med «varme og kalde senger» er det innhentet informasjon fra kommuner, skisentre, destinasjonsselskap og turoperatører fra vinterdestinasjoner i Sør-Norge. I dette kapitlet er det gitt en tematisk gjennomgang av spørsmål og erfaringer formidlet fra aktører som har svart på undersøkelsen.

Det har vært en forutsetning for undersøkelsen at all informasjon som innhentes skal behandles konfidensielt, og det er derfor bare rapportert på tema/problemstilling og ikke kommune eller destinasjon.

#### 3.1 Informasjonsinnhenting

Som grunnlag for erfaringsinnhenting er det utarbeidet spørreskjema som ble sendt kommuner, skisentre og destinasjonsselskap. Det ble tatt telefonkontakt med kommunene før spørreskjema ble sendt ut. Det ble også gjennomført telefonintervju med andre som ønsket dette som alternativ til å svare på spørreskjema. Det er også gjennomført telefonintervju med en større turoperatør og eiendomsmeidler.

	Utsendt	Svar
<b>Kommuner</b>	13	9 kommuner i 6 fylker
<b>Skisentre</b>	11	6 i 3 fylker
<b>Destinasjonsselskap</b>	11	2 i 2 fylker

Tabell 1. Utsendte spørreskjema og svarfordeling

Kommunene er som arealplanmyndighet en primær kilde for informasjon i undersøkelsen og svarandelen her er god. Skisentrene er også en primær informasjonskilde som representant for en viktig tilbudsleverandør på vinterdestinasjonene med sterk avhengighet til utleiesenger, og svarandelen er også her relativ god. For destinasjonsselskapene er svarandelen lav.

Valget av respondenter er gjort ut fra to hovedhensikter med undersøkelsen:

- Kartlegge hvordan kommunene praktiserer arealpolitikken for «varme» og «kalde» senger, hvilke løsninger som er valgt, hvordan utviklingen har vært, hvilke utfordringer dette skaper og om kommunens administrasjon ser behov for endringer.
- Kartlegge oppfatninger om og behovet for «varme og kalde senger» hos skisentrene som aktivitetsmotor på vinterdestinasjonene, og hvordan skisentrene ser på kommunens arealpolitikk. Det samme gjelder oppfatninger hos destinasjonsselskapene.

Noe av bakgrunnen for prosjektet er behov formidlet fra utbyggere, grunneiere og enkeltbedrifter om en endret arealpolitikk for «varme og kalde» senger, med større frihet for den enkelte aktør til selv å avgjøre om bygg skal være fritidsbygg eller næringsbygg etter plan- og bygningsloven. Også risikoen og vanskeligheten med å få solgt bygg med utleieplikt (etter salg-tilbakeleiemodell) i dagens økonomiske situasjon er en viktig problemstilling. Disse behovene har vært en del av grunnlaget for arbeidet i prosjektet og utvikling av anbefalinger.

## 3.2 Hovedtema og problemstillinger

I undersøkelsen er kommunene og Skisentre og destinasjonsselskap fått tilpassede spørsmål etter hvilke problemstillinger det har vært ønskelig å få belyst. Utsendte spørreskjema går fram av vedlegg 1 og vedlegg 2.

Til kommunene er det sendt spørsmål for å innhente informasjon om:

- Utviklingstrekk varme og kalde senger.
- Kommunens arealpolitikk for varme og kalde senger og hvordan dette fungerer i praksis.
- Gjennomføring og oppfølging av vedtatte arealplaner for «varme og kalde» senger.
- Arealavklaringene og det faglige grunnlaget som ligger til grunn.

Skisentrene og destinasjonsselskapene er sendt likelydende spørsmålene for å innhente informasjon om:

- Hvordan kommunens arealpolitikk for «varme og kalde senger» oppfattes.
- Om det er sterk konkurranse om areal mellom «varme» og «kalde» senger og andre formål.
- Hvilken verdi «varme» senger har for reisemålet.

## 4 INFORMASJON FRA KOMMUNENE

I gjennomgangen nedenfor er det gitt en tematisk sammenfatning av informasjonsinnhentingene fra kommunene. I tabellene er informasjonen nummerert og gruppert kommunevis. Denne nummereringen er tilfeldig slik at kommune 1 for ett tema ikke nødvendigvis er kommune 1 for et annet.

### 4.1 Utviklingstrekk «varme og kalde senger»

Reiselivet er en viktig næring i alle kommunene som inngår i undersøkelsen, og dette reflekteres også i informasjonen fra kommunene.

Svarene fra kommunene viser store variasjoner mellom kommuner og destinasjoner med noen felles trekk illustrert gjennom utdragene under:

- Tidvis større utbygging av varme enn kalde senger. Stagnasjon de siste 2-3 årene.
- Varme senger blir mindre viktig og vanskeligere å etablere. Utbyggerne ønsker kun å bygge kalde senger der de kalde sengene er tilrettelagt for utleie. Ingen private ønsker å kjøpe varme senger etter MDs brev om minst utleie 75 % av tiden dvs. 9 måneder pr år.
- Flere nye kalde senger i enheter regulert til fritidsbebyggelse leies ut privat gjennom lokal booking.
- Jevn utvikling med kalde og varme senger. To nye storhoteller med 1600 varme senger. I en god del planer er det åpnet opp for både selveier og utleie, med noe mer selveier enn kommuneplanen skulle tilsi.
- Noen få nye varme senger bygget. Ulike former for kalde senger for varm bruk blir vurdert.
- Antall varme senger betydelig redusert, mens antallet kalde senger har økt.
- Generell utvikling der varme senger blir kalde. Varme senger seksjoneres ut og selges med utleieklausul, men de leies ikke ut.
- Antallet aktører som tilbyr varme senger har vært stabilt, men en liten nedgang på hotell pensjonatsiden og økning i selvhushold. Økning i overnatting i varme senger siste 10 år skyldes i all hovedsak overnatting i hytter og selvhushold. Tydelig økning i antallet varme senger knyttet til de to alpinanleggene i kommunen. Stor økning i kalde senger i hyttefelt nær alpinanleggene.

I tillegg til den tydelige variasjonen mellom kommunene og destinasjonene, som i seg selv er en viktig observasjon, viser tilbakemeldingene at

- Utviklingen av «varme senger» har flere steder vært negativ, mens den har vært positiv andre. Selvhushold har vært viktig for økningen i varme senger.
- Varme senger i salg-tilbakeleie senger blir ikke nødvendigvis leid ut. Dette er et spørsmål som er belyst nærmere senere i undersøkelsen.
- Antallet kalde senger har, som forventet, hatt en stor økning de senere årene.

Ellers synes det som om overordnede føringer knyttet til for eksempel Miljøverndepartementets tolkning av utleietid for senger i salg-tilbakeleie har fått noe ulik oppmerksomhet i kommunene.

## 4.2 Kommunens arealpolitikk

Kommunens arealpolitikk står sentralt i undersøkelsen og det er innhentet informasjon om:

- **Kommunens gjeldende arealpolitikk** for «kalde og varme senger» og eventuelle behov for endringer i denne.
- Om utbygging blir **gjennomført**, og hvilken tilrettelegging kommunen gjør for å få dette til.
- Om kommunens **dispensasjonspraksis** knyttet til områder satt av til næringsformål.

### 4.2.1 Kommunens arealpolitikk og behovet for endringer i den

Svarene fra 9 kommuner i 6 fylke viser noen klare felles trekk:

- Kommunene har i all hovedsak en arealpolitikk for reiselivsformål og lokalisering av «varme og kalde senger». Arealpolitikken er generelt forankret i kommuneplanen i form av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og dels gjennom kommuneplanens samfunnsdel. I flere kommuner er det gjort ulike prinsippvedtak i tillegg.
- Arealpolitikken for «varme og kalde» senger bygger i større eller mindre grad på en ABC-tilnærming dvs. rett virksomhet på rett sted. Varme senger skal ligge sentralt i attraktive områder nær aktiviteter, skisentre og servicetilbud.
- Noen kommuner oppgir at det har vært lagt ut for store arealer til næring og varme senger, med for dårlig beliggenhet og «spredt» rundt i kommunen ofte i kombinasjonsformål med fritidsbebyggelse.
- De fleste kommunene oppgir et behov for en ny eller konkretisert arealpolitikk for «varme og kalde senger». Bare enkelte kommuner oppgir at de ikke har dette behovet. Endringsbehovet er begrunnet i at arealpolitikken ikke fungerer etter intensjonene, påtrykk om endring fra grunneiere, utbygger og turistnæringen, og utfordringer med å praktisere politikken for «varme og kalde senger».

I tabell 4.1 nedenfor er det gitt en punktvis oversikt over informasjon fra kommunene om kommunens arealpolitikk for «varme og kalde senger» og behovet for endringer i den.

KOMMUNENS AREALPOLITIKK OG BEHOVET FOR ENDRINGER I DEN	
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sentrumsnære areal og areal beliggende nær skiheis og sportsarena prioriteres kun til næringsvirksomhet. I perifere områder tillates private hytter.</li> <li>– Politikken er begrunnet i at kommunen ønsker fortsatt vekst i reiselivsmarkedet.</li> <li>– Sterk prioritering av arealbruken.</li> <li>– Lista ligger svært høyt for dispensasjon fra næring til privat formål.</li> <li>– Styres gjennom arealplaner som bygger på masterplanarbeid.</li> <li>– Ikke behov for ny arealpolitikk. Gode samarbeidsforhold kommune næring.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Forankret i kommunedelplan</li> <li>– Planen fungerer dårlig nå fordi det ikke er kommet flere nyetableringer på områder for varme senger, og større utbygginger gikk konkurs pga. utleieklausul</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Miljøverndepartementets avgjørelse om minst utleie i 75 % dvs. 9 måneder i områder for blå næring har hatt stor betydning i kommunen.</li> <li>– Har behov for ny arealpolitikk.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lagt til rette for en viss andel varme senger (næring) i alle områder lagt ut til hytter i kommunedelplaner. Kommunestyrevedtak om at en kunne ha salg-tilbakeleie på disse arealene.</li> <li>– Har behov for ny arealpolitikk, er under endring</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Har en arealpolitikk med varme senger sentralt og kalde senger i mer perifere områder. Tillates høyere utnyttning i områder for reiselivssatsing</li> <li>– Kommunen skal som samfunnsutvikler sikre at de beste arealene for varme senger sikres til dette formålet over tid.</li> <li>– Har vært krav om maks 1/3 kalde senger i et område. Utbyggerne stilte krav til kjøpere om utleieplikt. Utleieplikt ble gjort gjennom private avtaler, og omtalt i reguleringsplanene.</li> <li>– Skal utarbeide en strategi for framtidig fritidsbebyggelse for å gjøre den videre utviklingen av fritidsbebyggelse mer forutsigbar og ikke fullt så grunneierstyrt som i dag. Både eksisterende og nye områder for varme senger vil inngå i vurderingen</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Har en arealpolitikk forankret i kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og gjennom prinsippvedtak</li> <li>– Formålet er å beholde og utvikle dagens turistbedrifter og sikre arealer avsatt til formålet.</li> <li>– Behov for å gjøre den overordnede politikken klarere og bedre forankret i overordnede planer og vedtak</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Har en langsiktig arealbruksstrategi for å sikre skisenterets konkurranseevne, ivareta langsiktige utviklingsbehov og gi et bedre helårstilbud. Nedfelt i kommuneplanen og kommunedelplaner og reiselivsplan</li> <li>– Gjeldende arealbrukspolitikk og fordelingen mellom varme og kalde senger skal vurderes. Vanskelig å selge fritidsenheter med utleieplikt og problemer for borettslag med utleieplikt (varslede konkurser)</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ingen klar overordna politikk, mer tilfeldig diskusjon. Har en politikk som i praksis innebærer at næring er spredd omkring og det er stor etterspørsel etter omdisponering. Det holdes strengt på 30 % næring.</li> <li>– Rekkefølgekrav med krav om bygging av blå senger først blir skjøvet ut i tid.</li> <li>– Forankret i kommuneplanen og prinsippsak</li> <li>– Prinsippsak som sier at i områder med eksisterende reiselivsbedrifter kan 50 % av byggeområdet omreguleres til gule enheter.</li> <li>– Både grunneiere, utbyggere og turistbedriftene ønsker endringer</li> </ul>
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politikken er at varme senger skal ligge i en akse rundt kommunens mest attraktive områder som sentrum, skisenter og skiløyper.</li> <li>– Forankret i kommuneplanen og reiselivsplaner</li> <li>– Områdeplaner (kommunedelplaner) er under revisjon for å få en mer konkret politikk for utfordringen varme/kalde senger</li> </ul>

9	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ingen overordna vedtak i kommunen for hva som skal legges til grunn ved lokalisering av varme og kalde senger</li> <li>– Kommunens vedtatte reiselivsplan legger vekt på en balansert videre utvikling av varme og kalde senger og ABC prinsipper.</li> <li>– Det kan være behov for mer konkrete overordna føringer for lokalisering av varme senger</li> </ul>
---	---

Tabell 4.1 Oppsummering av informasjon fra kommunene om kommunens arealpolitikk for «kalde og varme senger» og behov for endringer i den.

#### 4.2.2 Gjennomføring og oppfølging av arealpolitikken

Som en del av spørsmålene til kommunene er det bedt om informasjon om hvordan arealpolitikken for kalde og varme senger følges opp. Spørsmålene er ledet av en rekke underspørsmål som det går fram av spørreskjema i vedlegg 1.

Informasjonen fra kommunene viser at flere forhold i dag spiller sammen og vanskeliggjør gjennomføringen av vedtatte arealplaner:

- Utbygging av varme senger i næringsområder og i salg tilbakeleie (eller utleieplikt som en del kommuner beskriver det) har stagnert og dels stoppet opp de siste årene. Denne trenden ble forsterket etter finanskrisen.
- I flere kommuner konverteres eksisterende varme senger i næringsområder til kalde på grunn av driftssituasjonen for de hotellene/pensjonatene eller andre boenhetene dette gjelder.
- Interessen for å leie ut hos de som har kjøpt enheter med salgtilbakeleie er mindre blant annet fordi god økonomi tillater det. Enkelte kommuner oppgir at tvungen utleie i praksis har blitt frivillig.
- Disse drivkreftene gjør at grunneiere, utbyggere og bedrifter ønsker endring i arealbruken der næringsareal omgjøres til fritidsbebyggelse, noe som igjen utfordrer kommunens langsiktige arealpolitikk.

Flere oppgir at dette øker konfliktnivået rundt planene og gjennomføringen av dem, og at ambisjonsnivået når det gjelder næring dels er for høyt med manglende beliggenhet. Andre peker på at næringsarealene er lagt ut med et langsiktig perspektiv slik at det vil ta tid før de blir utviklet.

Kommunene har ulik dispensasjonspraksis når det gjelder å åpne for at det tillates fritidsbebyggelse i arealer satt av til næring og varme senger i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Noen kommuner tillater ikke at det reguleres i strid med kommuneplanen med dette som hensikt, mens andre i større eller mindre grad tillater det. Enkelte kommuner har gjort egne prinsippvedtak for hvordan det kan reguleres i strid med kommuneplanen. I forhold til gjeldende bruk har kommuner også åpnet for bruksendring og seksjonering av hotell til fritidsbebyggelse og endring av hotell/pensjonat til fritidsbebyggelse.

Kommunene følger i svært liten grad opp om bygg i områder lagt ut til næring og med salg-tilbakeleie faktisk brukes til formålet. Hovedbegrunnelsen er at dette er altfor ressurskrevende for kommunen, at det er svært vanskelig å føre kontroll med utleieomfanget, og at sanksjonsmulighetene for kommunen er få.



Enkelte kommuner bruker isteden avtaler for å «ansvarliggjøre» grunneier/utbygger/driver om hva områder regulert til næring innebærer, og hvilke forpliktelser kjøpere av enheter i områdene har. Disse avtalene rydder også eventuelle «uklarheter» som kan påberopes ved en eventuell senere konflikt.

I tabell 4.2 nedenfor er det gitt en punktvis oversikt over informasjon fra kommunene om gjennomføring og oppfølging av arealpolitikken

OPPFØLGING OG GJENNOMFØRING AV AREALPOLITIKKEN	
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Har vært stor utbygging av varme senger på 2000 tallet slik at markedet nå er mettet.</li> <li>– Blå områder (næring) er blitt tolket slik at de både kan bygges med både utleie og privat eie.</li> <li>– Mange private ønsket i utgangspunktet å leie ut, men dette har endret seg radikalt – folk har råd til å sitte på egen leilighet og leieinntektene er lave.</li> <li>– Regner med press på omdisponering fra næring til fritidsformål ved bedrifter i årene som kommer.</li> <li>– Kommunen følger ikke opp om utleie gjennomføres i tråd med planene.</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planene har for høye ambisjoner – næringsareal over alt uten føringer om beliggenhet og sentralitet. Har også hatt årsak i manglende samarbeid mellom grunneiere.</li> <li>– Utbygger vil gjerne selge med salg tilbakeleie, men får ikke solgt.</li> <li>– Salg-tilbakeleie i områder der det var planlagt ren utleie.</li> <li>– Liten kontroll fra kommunens side om senger gikk i utleie.</li> <li>– Vanskelig å forsvare utleieordninga mot hytteeiere som ikke vil la hyttene gå i utleie.</li> <li>– Der det har fungert har det vært sentral lokalisering og samarbeid mellom utbygger og drifter av alpinanleggene.</li> <li>– Det har vært regulert i strid med kommune planen, og gitt dispensasjoner.</li> <li>– Alle hotell med unntak av ett er seksjonert.</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Noen områder er bygget ut, men nå har utbygging stoppet opp.</li> <li>– Flere av de blå næringsområdene har vært for store selv om mange har en god sentralitet.</li> <li>– I noen grad konflikt med noen som ønsker rask profitt.</li> <li>– I første områder som ble bygget ut minimum 50 % varme senger samt at kommunen ikke krevde utleieklausul.</li> <li>– Ikke dispensert fra gjeldende arealplan.</li> <li>– I praksis har tvungen utleie blitt frivillig i næringsområdene.</li> <li>– Kommunen følger ikke opp om områdene blir brukt til utleie fordi dette er for ressurskrevende.</li> <li>– Skille mellom kommersielle varme senger og private senger i utleie viskes ut. Konfliktpotensialet mellom kommunen som langsiktig planaktør og kortsiktige utbyggings- og inntjeningsbehov har økt.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Generelt ja, men stagnasjon de siste 2-3 årene. I overordna plan tatt høyde for å reservere areal i et 30-50 års perspektiv.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– I liten grad tillatt å omdisponere areal satt av til næring i kommuneplanen.</li> <li>– Med mye næringsareal lagt ut blir det dispensert for en viss utvidelse av eksisterende hyttebebyggelse der det er lite sannsynlig med tyngre næringsutbygging i nær framtid.</li> <li>– Kommunen mener det er umulig å føre kontroll av næringsomfanget, og fordi det offentlige har få sanksjonsmidler bruker kommunen lite ressurser til å kontrollere.</li> <li>– Bruker «erkjennelsesavtale» om at arealbruksformålet turistnæring er forstått mellom kommunen grunneiere og utbyggere</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>– I liten grad bygget varme senger. I områder der det åpnes for både varme og kalde senger.</li> <li>– For høye ambisjoner i forhold til markedet med for mange og for store blå områder.</li> <li>– Ønske om kortsiktig gevinst utfordrer arealpolitikken. Noe rekkefølgekrav, men vanskelig å praktisere. Kalde senger bygges ut først.</li> <li>– Manglende samarbeid mellom grunneiere og næringen.</li> <li>– Økende konkurranse.</li> <li>– Kommunen er kjent med ulovlig bruk i strid med arealplan, men tillater ikke bygging av kalde senger i områder regulert til næring.</li> <li>– Oppfølging er vanskelig og ressurskrevende. Eier er ofte ikke kjent med hva næringsformålet innebærer på grunn av misvisende salgskonsept.</li> <li>– Store problemer med ulovlig bruk knyttet til salg-tilbakeleie.</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>– På 2000-tallet en grei fordeling av varme og kalde senger.</li> <li>– Rekkefølgekrav årsak til at varme senger bygges. For lov å bygge noe kalde først.</li> <li>– Utleieplikt er nå vanskelig å selge i markedet, og det er press på å endre til fritidsformål.</li> <li>– Kommunen tilrettelegger med infrastruktur for utbygging av varme senger.</li> <li>– I liten grad dispensasjon fra varme senger i reguleringsplan, med noen unntak i områder som ligger utenfor sentrale områder der det er åpnet for flere kalde senger gjennom reguleringsplan enn det kommuneplanen åpner for. Viktig motiv har vært bedre finansiering av grunnlagsinvesteringer</li> <li>– Kommunen har ikke kapasitet til å følge opp utleieplikt. Viktig at kommunen følger opp dette for ikke å undergrave de «varme sengene». Kommunen mottar ofte spørsmål fra potensielle kjøpere om hva utleieplikt betyr.</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planer med varme senger blir i liten grad bygget ut. Blå områder blir omsatt på vanlig måte som fritidstomter til en rimeligere pris.</li> <li>– Ambisjonene burde vært lavere og med en bedre lokaliseringspolitikk. Tatt for lite hensyn til egnethet for områder med varme senger.</li> <li>– Kunne muligens hatt et strengere regime med avtaler.</li> <li>– Gjeldende planer følges med unntak av en prinsipp sak som åpner for at 50 % av næringsarealene kan omgjøres til fritidsbebyggelse ved planendring.</li> </ul>
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Et større planlagt område er bygget ut med hotell i henhold til plan de senere årene.</li> <li>– Avtaler om tilbakeleie i noen områder først og fremst når hytteeierne selv ønsker det.</li> <li>– Dispensasjon fra gjeldende arealplaner for å åpne for fritidsbebyggelse i områder satt av til næring har ikke vært tema.</li> <li>– Det har vært åpnet for seksjonering av hotell til fritidsbebyggelse og endring fra</li> </ul>

	hotell/pensjonat til fritidsbebyggelse.
9	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Har endra seg de 10-15 siste åra ved at varme senger blir solgt ut som kalde.</li> <li>– Planene har hatt for store områder med næring, og de har vært lagt ut med manglende beliggenhet</li> <li>– Konseptet salg-tilbakeleie er ikke mulig å styre for kommunen. Kan ikke gå inn å se om det faktisk leies ut.</li> <li>– Kommunen har valgt å dispensere fra gjeldende arealdel for å frigjøre frisk kapital for næringsdrivende. Usikker om dette har fungert etter hensikten.</li> </ul>

Tabell 4.2 Oppsummering av informasjon fra kommunene om oppfølging og gjennomføring av arealpolitikken

#### 4.2.3 Arealavklaringene og det faglige grunnlaget som ligger til grunn

Arealer til reiselivsformål og varme senger avklares i stor grad gjennom kommunedelplaner. Mange av kommunene har hatt Masterplanarbeid, reiselivsplaner og ABC-prinsipper som faglig grunnlag for å vurdere hvilke arealer som legges ut til næringsformål og varme senger.

I tillegg spiller innspill fra grunneiere en avgjørende rolle. Samtlige kommuner legger vekt på at arealbruk for en stor grad eller i hovedsak baseres på arealinnspill, men at dette sees i sammenheng med planfaglig og dels reiselivs-faglig kunnskap samt politiske føringer. «Rettferdig» fordeling mellom grunneiere kan også spille inn som en del av de politiske føringer. Enkelte kommuner understreker at destinasjonsselskap er et viktig høringsorgan for arealplaner.

Når det gjelder behovet for økt kunnskap pekes det blant annet på forholdet mellom kortsiktige utbyggingsbehov og langsiktig arealpolitikk, samt planjuridiske forhold og reiselivs-faglige vurderinger.

I tabell 4.3 nedenfor er det gitt en punktvis oversikt over informasjon fra kommunene om arealavklaringer og det faglige grunnlaget som ligger til grunn for lokalisering av «varme og kalde senger»

AREALAVKLARINGER OG DET FAGLIGE GRUNNLAGET FOR LOKALISERING AV VARME OG KALDE SENGER	
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kommunen setter av en stor planreserve for næringsareal så får utbygging komme etter hvert.</li> <li>– Representanter for næringen deltar som ekstern faggruppe ved revisjon av overordna arealplaner</li> <li>– Egnethet og beliggenhet vektlegges</li> <li>– Næringsareal settes ikke av utelukkende basert på arealinnspill fra grunneiere</li> <li>– Kommunen har hatt tilstrekkelige faglig grunnlag for vurderingene</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Områdene reguleres gjennom kommunedelplan og område/detaljregulering</li> <li>– Masterplan vært ett av bakgrunnsdokumentene for arealdisponeringen</li> <li>– Arealbruken baseres på innspill fra lokale aktører.</li> <li>– Kommunen har hatt et godt faglig grunnlag, men ser behov for å oppgradere kompetanse og kunnskap nå. Gjelder spesielt utleiesenger der skille mellom</li> </ul>

	<p>kommersielle varme senger og senger i utleie er i ferd med å endre seg uten at aktørene er bevisst dette</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Det har ikke manglet faglig grunnlag eller vilje til å følge opp vedtatte planer</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Arealer til varme senger avklares i kommunedelplan</li> <li>– Det er lagget noe underlagsmateriale og utviklingsarbeid til grunn for kommunedelplanarbeidene.</li> <li>– Innspill kommer fra grunneiere og blir faglig vurdert av administrasjonen</li> <li>– Det faglige grunnlaget har ikke vært avgjørende, men med et bedre reiselivsfaglige og planjuridisk grunnlag kunne blant annet lokaliseringen av varme senger blitt bedre og mer fokusert.</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Arealene er fastsatt på kommunedelplannivå for lang tid tilbake og hovedutfordringen er å holde på det som er fastlagt.</li> <li>– Arealbruk baseres i hovedsak på arealinns spill fra grunneiere, men også kommunens behov for og ønske om arealer til næring.</li> <li>– Faglig sett er det behov for kunnskap om planfaglige forhold knyttet til forholdet mellom langsiktig arealdisponering og kortsiktige utbyggingsbehov og planjuridiske forhold.</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Arealer er avklart og planarbeid er utført i tråd med vedtatt reiselivsplan som tar utgangspunkt i blant annet ABC-vurderinger for slik arealbruk.</li> <li>– Kommunens destinasjonsselskap er en viktig høringsinstans ved alle reiselivsrelaterte planer.</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Arealer til varme senger avklares gjennom rullering av arealdelen eller områdeplaner.</li> <li>– Hovedgrepene bygger på en Masterplan.</li> <li>– I hovedsak grunneiere som kommer med innspill til arealbruken.</li> <li>– Mange enkeltinnspill har preget prosessen framfor helhetsløsninger. Dette har vært en utfordring.</li> <li>– Viktig med bedre kunnskap om både reiselivets betydning og hvilken betydning varme senger har for destinasjonen.</li> <li>– Vilje til langsiktig styring og oppfølging av vedtatte planer er en utfordring.</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Områder til turistnæring legges inn i arealplaner, men blir ofte omgjort.</li> <li>– Det legges til grunn ABC-vurderinger for de mest sentrale arealene.</li> <li>– Foreligger også Masterplan</li> <li>– Arealbruken baseres i hovedsak på arealinns spill fra grunneiere.</li> <li>– Utfordringer knyttet til fordeling kalde og varme senger i bestemmelser i kombinerte områder</li> <li>– Vilje til langsiktig styring etter overordnede planer har manglet</li> </ul>
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Turistutbygging avklares i kommunedelplan</li> <li>– Det faglige grunnlaget er grovmaskede ABC-vurderinger</li> <li>– Arealbruk baseres delvis på arealinns spill fra grunneiere kombinert med politiske premisser og planfaglige vurderinger</li> <li>– Faglig grunnlag i masterplan, reiselivsplan og tett kontakt med reiselivsnæringa i</li> </ul>

	<p>planarbeid</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Det er en utfordring å underbygge fakta knyttet til reiselivets betydning og den betydningen varme senger har for destinasjonen</li></ul>
9	<ul style="list-style-type: none"><li>– Arealer for varmes enger avklares i kommunedelplan</li><li>– ABC-prinsippet og noen reiselivsfaglige vurderinger danner grunnlaget for planarbeidet</li><li>– Arealbruk mye basert på arealinnspill fra grunneiere og rettferdig fordeling</li><li>– Behov for interkommunalt samarbeid knyttet til det reiselivsfaglige grunnlaget</li><li>– Mange innspill knyttet til utfordringer med å utvikle næringsarealene (vanskelig å selge)</li><li>– Langsiktighet ikke alltid godt forankret</li></ul>

Tabell 4.3 Oppsummering av informasjon fra kommunene om arealavklaringer for «kalde og varme senger» og det faglige grunnlaget for dette.

## 5 INFORMASJON FRA SKISENTRER OG DESTINASJONSSKAP

I gjennomgangen nedenfor er det gitt en oppsummering og sammenfatning av informasjon fra 6 skisentre i 3 fylker og 2 destinasjonsselskap i 2 fylker. I tillegg er det gitt informasjon fra en større turoperatør.

Skisentrene og destinasjonsselskapene har fått likelydende spørsmål som er knyttet til:

- Oppfatninger om kommunens arealpolitikk.
- Konkurransen om attraktive arealer på reisemålene.
- Verdien av «varme» senger for reisemålene

Svarene er rapportert ut tematisk for skisentrene og destinasjonsselskapene samlet.

### 5.1 Kommunens arealpolitikk og forståelse for reiselivets utfordringer

#### 5.1.1 Oppfatninger om kommunes arealpolitikk

I spørsmålene om kommunens arealpolitikk er det bedt spesielt om synspunkter på om kommunen har en god arealpolitikk for «varme og kalde senger»

Svarene viser flere klare trekk;

- Kommunene oppfattes generelt å ha en god arealpolitikk for varme og kalde senger
- Oppfølgingen av arealpolitikken fra kommunens side oppfattes på den andre siden som kritisk, og den varierer sterkt
- Enkelte mener politikken med «varme og kalde» senger er i utakt med markedet og den må endres med større vekt på at det faktisk blir belegg i sengene, og ikke hva det reguleres til i rettslig bindende arealplaner.

Oppfølgingen av arealpolitikken synes å variere mye mellom kommunene med variasjon fra;

- God og konsistent oppfølging.
- Manglende oppfølging. For ettergivende for press fra investorer om å bygge kalde senger når planene forutsetter varme senger
- Manglende utvikling og vurdering av gode/dårlige oppfølgingsordninger.
- Manglende sammenheng mellom arealpolitikk, markedssituasjon og mulighetene for å bygge ut varme senger

I tabell 5.1 er det gitt en punktvis oppsummering av informasjonen fra skisentrene og destinasjonsselskapene.

SYNSPUNKTER PÅ KOMMUNENS AREALPOLITIKK OG FORSTÅELSE FOR REISELIVETS UTFORDRINGER	
1	– Har en langsiktig politikk for å sikre arealer til varme senger/kommersiell virksomhet. Opprettholdes selv etter press fra sterke private investorer
2	– Nei, politikken er i utakt med markedet. Viktigere med belegg i sengene, ikke hva det reguleres til. Behov for å endre prinsippvedtak.
3	– Gode planer, men implementering og gjennomføring mangler helt. Investorer får bygge kalde senger uten å bygge varme.
4	– Gode planer, men oppfølgingspolitikk som tok hånd om godt eller dårlig fungerende ordninger har manglet
5	– For ettergivende til kalde senger. Kapitalen presser frem kalde senger
6	– God politikk, med lang tradisjon for bevisst forhold til varme og kalde senger
7	– Det er en politikk på dette, men i praksis bygges ikke varme senger. Selv om det foreligger rekkefølgebestemmelser har utbyggerne fått bygget kalde senger
8	– Forståelsen for å prioritere varme senger er i dag (i motsetning til tidligere) til stede.

Tabell 5.1. Oppsummering av informasjon fra skisentre og destinasjonsselskap om kommunens arealpolitikk.

### 5.1.2 Forståelse for reiselivets utfordringer

Svarene på dette temaet er klart tosidig;

- På den ene siden har mange kommuner har tatt en aktiv rolle og satser tungt på reiselivsutvikling som infrastrukturutbygger, arealplanmyndighet og bidrag til markedsføring, tiltak og drift.
- På den andre siden har kommunene varierende forståelse for reiselivets utfordringer, og å følge opp de viktige spørsmålene for reiselivet framfor detaljer for eksempel i arealsaker.

FORSTÅELSE FOR REISELIVETS UTFORDRINGER.	
1	– Har forståelse, men prioriterer ikke i forhold til de strategiske utfordringene. Mye fokus på detaljer.
2	– Kommunen har tatt en aktiv rolle gjennom eierskap og økonomiske bidrag.
3	– Kommunen eier destinasjonsselskap og bidrar med store summer til destinasjonsutvikling, markedsføring og løypekjøring
4	– Både og. For liten politisk forståelse for hva som er dagens utfordringer og hva markedet krever (infrastruktur, økonomi til fellestiltak)
5	– Har forståelse, men lar seg styre av investorer utenfra
6	– Nei
7	– Ja, men handlingene følger ikke opp dette
8	– Har varierende forståelse, men har tatt en aktiv rolle blant annet gjennom utbygging av vann og avløp og tilrettelegging gjennom arealplaner med varierende hell.

Tabell 5.2. Oppsummering av informasjon fra skisentre og destinasjonsselskap om kommunen har forståelse for reiselivets utfordringer.

## 5.2 Konkurransen om attraktive arealer på reisemålene

Spørsmålene er både knyttet til om det er en konkurranse om attraktive arealer til reiselivsbygg og varme senger på den ene siden og kalde senger i form av hytter og leiligheter på den andre.

Hovedinntrykket er at det i liten grad er en arealkonkurranse. Det er areal til varme senger og kalde senger i vedtatte arealplaner. Enkelte steder mangler egnet areal til varme senger. Det mangler også varme senger med god nok beliggenhet. Det er også frykt for at kommunen skal tillate omdisponering av viktige areal for varme senger til fritidsbebyggelse fordi markedet endrer seg

En viktig utfordring er manglende interesse for å bygge ut varme senger, og færre salg-tilbakeleie senger som kommer ut i varmsengemarkedet fordi eier bruker hytta selv.

KONKURRANSEN OM ATTRAKTIVE AREAL TIL VARME SENGER	
1	– Det er areal, men liten interesse for å bygge varme senger fordi det mangler grunnlag for kommersiell drift. Bliir stadig færre salg/tilbakeleiesenger tilgjengelig fordi eierne boikotter utleie
2	– For lite attraktive areal til varme senger. For dårlig forståelse fra alle aktører uten om skisenteret om behovet for varme turistsenger.
3	– Finnes fortsatt utbyggingsområder for varme senger på riktig sted og områder for kalde senger på andre steder. Pr i dag er det utbyggingsmuligheter når timingen er riktig.
4	– Har nå regulert en betydelig arealreserve til både kalde og varme senger
5	– Utvikling i attraktive arealer må bidra til at skianlegg kan videreutvikles – forpliktelse til reguleringen at utbygger er med å finansierer skianlegg for eksempel ved rekkefølgebestemmelser til den kommersielle aktøren. Markedet vil ha selvhushold i områder med Ski-in.
6	– Områder er planlagt til varme senger, men trykket etter tomter har stilnet. Frykter kommunen vil fravike kravet om varme senger ved å miste investorer som truer med å dra andre steder. Det skilles også mellom utenbys og lokale investorer
7	– Arealer til varme senger er avsatt i arealplaner, men utbyggere ønsker å bruke arealene til kalde senger.
8	– I liten grad

Tabell 5.3. Oppsummering av informasjon fra skisentre og destinasjonsselskap om konkurransen om attraktive arealer.



### 5.3 Betydningen av «varme senger» for reisemålet

Den betydningen «varme senger» har for reisemålet er en viktig begrunnelse for arealpolitikken i kommunene. Svarene fra skisentrene og destinasjonsselskapene understøtter dette tydelig:

- Varme senger er avgjørende for destinasjonen og skisentrene. Uten varme senger er heluke-trafikken ikke mulig. Mangel på varme senger kan ha store konsekvenser for næringen.
- Tilbud som spisesteder, afterski er nødvendig for destinasjonen, men kan ikke driftes av hyttefolk på weekwndbesøk.
- Mangel på riktige varme senger – ski in/ut i selvhushold.
- Varme senger må ligge på riktig sted, sentralt i forhold til det gjestene kommer for å oppleve uten bruk av bil.

Som det går fram av tabell 5.3 er dette spørsmål det er lagt betydelig vekt på i svarene.

BETYDNINGEN AV «VARME SENGER» FOR REISEMÅLET	
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Helt avgjørende som råvare. Også viktig som en del av attraksjonen. Pr i dag for få varme senger som er markedstilpasset/moderne i deler av toppsesongen.</li> <li>– God beliggenhet for varme senger helt avgjørende. Nok volum ski inn/ut helt avgjørende for å holde seg i markedet for kommersielle gjester</li> <li>– Det er samtidig bygget for få kalde senger. Dette hemmer omsetning innen handel, service og skipass-salg</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Avgjørende for drift av skianlegg at det er belegg i sengene i uka. Om det er i form av utleiebygg eller kalde senger som går i utleie er ikke avgjørende. Mangler riktige senger dvs. ski inn/ut i selvhushold</li> <li>– Mangler ikke kalde senger, men kan få flere som er villig til å leie ut enheten sin</li> <li>– Sentral beliggenhet gåavstand/skiavstand til aktiviteter er veldig viktig. Taper til andre destinasjoner da det er for få enheter i utleie med slik beliggenhet</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Varme senger er en forutsetning for å få destinasjonen videre. Kunder ønsker spisesteder, butikker, afterski, noe som ikke kan driftes av hyttefolk på weekendbesøk</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stor betydning med nok varme senger og det er en mangel. Sentralitet og god beliggenhet for varme senger er veldig viktig.</li> </ul>
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Varme turist senger er viktig og mangler i dag. Varme kurs og konferanse senger er for skisentrene kalde senger.</li> </ul>
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Meget stor betydning at det finnes riktig antall varme senger på rett sted med rett kvalitet. De varme sengene må ligge på riktig sted. Sentralitet i forhold til det gjestene kommer for å oppleve. Uten det hadde ikke hel-uke trafikken vært mulig.</li> </ul>
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mangel på lett salgbare senger som matcher turoperatører. Behov for å se på egnethet og salgbarhet av de varme sengene som er etablert.</li> <li>– Mangel på kalde senger er ikke en utfordring</li> </ul>

8	– Varme senger er nødt til å være tilgjengelig, men i forhold til attraksjonskraft teller nok opplevelsestilbud og aktiviteter mer. Destinasjonen trenger flere og riktige varme senger
---	---

Tabell 5.4. Oppsummering av informasjon fra skisentre og destinasjonsselskap om betydningen av varme senger for reisemålet.

## 5.4 Betydningen av kommunens oppfølging av arealpolitikken

I forlengelsen av spørsmålene knyttet til betydningen av «varme senger» for reisemålet ble det også stilt spørsmål om betydningen av at kommunen følger opp en arealpolitikk med rett virksomhet på rett sted når det blant annet gjelder «varme og kalde senger».

Svarene her er entydig. Svært viktig at kommunen har og følger opp en arealpolitikk med rett virksomhet på rett sted.

HVOR VIKTIG ER DET AT KOMMUNEN FØLGER OPP EN AREALPOLITIKK MED RETT VIRKSOMHET PÅ RETT STED (ABC)?	
1	– Avgjørende for destinasjoner som vil overleve som «kommersielle» turistdestinasjoner og være konkurransedyktig og attraktive både nasjonalt og internasjonalt.
2	– Viktig med forutsigbarhet for næringen, men samtidig ikke fastlåst når verden endrer seg. Kommunens politiker må ha kunnskap om hva som skjer på andre destinasjoner.
3	– Absolutt avgjørende.
4	– Kommunen må ha en klar politikk, men viktig at grunneiere som får eiendom regulert til varme senger også får bygge kalde for å kunne bære infrastrukturkostnader.
5	– Svært viktig. Viktig at kommunen ikke blir manipulert av utbyggere om å omgjøre til kalde senger.
6	– Svært viktig, og at kommunen følger tett opp.
7	– Svært viktig at kommunen har en god og langsiktig arealpolitikk og følger tett opp.
8	– Viktig, men må kunne være mulig å snu, spesielt til fordel for varme senger.

Tabell 5.5. Oppsummering av informasjon fra skisentre og destinasjonsselskap om betydningen av at kommunen følger opp en arealpolitikk med rett virksomhet på rett sted.

## 5.5 Synspunkter fra en større turoperatør

Som en del av informasjonsinnhenting er det også hentet inn synspunkter fra en større turoperatør.

Operatøren gir uttrykk for ønske å arbeide sammen med destinasjoner som har en kritisk masse av varme senger, samtidig som de forstår lønnsomhetsproblematikken for varmsengsbedriftene. Der er i utgangspunktet for alle «modeller» som kan gi dem en forutsigbar og langsiktig

portefølje av alpinattraktive varme senger på de destinasjonene de mener de kan bygge opp trafikk til i markedet.

De er også opptatt av profesjonalitet i alle ledd på destinasjonene også ift. destinasjonsbooking, slik at for eksempel private hytter som ønskers leid ut (også de uten utleieplikt) kan bli håndtert profesjonelt og langsiktig. Dette kan gi et betydelig potensial for trafikkøkning om riktig «konseptet» kommer på plass; herunder nok varme senger og et profesjonelt destinasjonsapparat (inkl. booking) å forholde seg til.

De påpeker også behovet for å tenke helhetlig rundt turistens destinasjonsopphold, og ta vare på dem fra de kommer til de drar. De er også helt klare på at såkalte alpinattraktive senger er viktig, og at man tar vekk et kommersielt potensial ved å selge ut hytter/leiligheter med slik beliggenhet dersom de blir utilgjengelige for kommersiell utleie.

Det tror også det kan komme en forsterket interesse for langrenn igjen, særlig Nederland og Tyskland. De mener også å se tendenser til at heiskortsalget går ned selv om trafikken går opp (Hovden i vinter). De påpeker at heiskortprisene har steget med 18% siste 3 årene uten at tilbudet har blitt særlig mye bedre.

#### *Oppsummering;*

- Modeller som gir en **kritisk masse av attraktive varme senger** er viktig, men de er fleksible i synet på hvordan man skaffer disse fram. Baseres det på utleieplikt, så må dette **overholdes i realiteten** også, og de vil helst ha større kontingenter med likeartede enheter – mange like hytter eller leiligheter.
- **Begrepet alpinattraktive senger er fortsatt svært gyldig** – ski in/ski out og «no hassle environment» for gjestene. De ser helt klart betydningen av ABC-tenkingen i planleggingen av destinasjonene.
- De er opptatt av **profesjonaliteten og langsiktigheten** på de destinasjonene de skal satse på.

## 6 SAMMENFATTENDE VURDERINGER

### Utgangspunktet

Utgangspunktet for dette prosjektet er de utfordringene kommunene har med en arealpolitikk for «varme og kalde senger». Utfordringene har bakgrunn i ønsker om en endret politikk der det er større frihet for den enkelte aktør til selv å avgjøre om et om bygg skal være fritids- eller næringsformål etter plan- og bygningsloven. Det er også ønsker om at eier av hytter og leiligheter i større grad selv skal bestemmer om byggene skal leies ut eller ikke.

### «Varme og kalde senger» er ikke et entydig begrep

Begrepet «varme og kalde senger» har oppstått innenfor reiselivsnæringen. «Varme senger» omfatter senger som er gjort tilgjengelig for kjøp i et utleiemarked uansett hvem som eier og rettslig status i arealplaner. Dette i motsetning til «kalde senger» som brukes av eier og de personene eier tillater kan bruke enheten.

«Varme og kalde senger» er derimot ikke definert i plan- og bygningsloven. Her tas det stilling til gjennom politiske arealplanvedtak med rettslig bindende virkning om areal og bygg skal være næringsformål eller fritidsformål. Fram til i dag har næringsformålet blitt brukt synonymt med begrepet «varme senger». Plan- og bygningsloven tar ikke stilling til hvem som eier, men forutsetter at bygg skal brukes i samsvar med formålet. For senger i næringsarealer betyr det at de skal være tilgjengelig for utleie, i minst 9 måneder dersom det er senger i salg-tilbakeleie etter Miljøverndepartementets fortolkning. Om det faktisk er mulig å leie ut sengene forholder plan- og bygningsloven seg ikke til.

### Markedet og utviklingen i «varme senger» er i endring

Informasjonsinnhenting i prosjektet viser at utviklingen i varme senger flere steder har stagnert, men at den har økt noen steder spesielt i forhold til selvhushold. Enkelte steder er også hoteller og pensjonater blitt konvertert til fritidsbebyggelse. Den viser også at ikke alle senger med ulike former for salg-tilbakeleie leies ut som forutsatt. Det er også vanskelig å få solgt hytter og leiligheter med tilbakeleie, og dette har forsterket seg etter finanskrisen. Fra en av kommunene beskrives denne utviklingen som gradvis og har pågått over lengre tid forsterket av finanskrisen. *«Skille mellom kommersielle varme senger og private senger i utleie er i ferd med å endre seg uten at dette er klart hverken for kommunen eller reiselivsaktørene selv».*

### Kommunene ser behov for en ny og bedre arealpolitikk

Undersøkelsen viser at kommunene ser behov for en ny eller konkretisert arealpolitikk for «varme og kalde senger». De fleste kommunene har en arealpolitikk for lokalisering av varme og kalde senger og anlegg i reiselivet basert på ABC-prinsippene. Dette bekreftes av skisentrene og destinasjonsselskapene som har svart på undersøkelsen. Noen steder har den for «store ambisjoner» ved at det har vært lagt ut for store arealer til næring og varme senger, med for dårlig beliggenhet og «spredt» rundt i kommunen ofte i kombinasjonsformål med fritidsbebyggelse.

### **Tydelige utfordringer knyttet til oppfølging og gjennomføring av arealpolitikken**

Kommunene har tydelige utfordringer knyttet til oppfølging og gjennomføring av arealpolitikken for varme senger. Dels skyldes dette markedsendringer som fører til liten interesse for utbygging av varme senger, men også i noen kommuner dispensasjonspraksis og manglende evne til å holde en konsistent langsikt arealpolitikk gjennom skiftende markedstrender.

Manglende langsikt oppfølging av arealpolitikken og ABC-prinsippene skaper bekymring hos skisentrene. Dette gjelder både at det blir en konsistent og langsiktig arealpolitikk, og evnen til å ta strategiske grep og endre oppfølgingen når markedet endrer seg. Kommunene har i følge skisentrene en varierende forståelse for reiselivets behov på dette området.

Kommunene følger i svært liten grad opp om bygg i områder lagt ut til næring og med salg-tilbakeleie faktisk brukes til formålet. Hovedbegrunnelsen er at dette er altfor ressurskrevende for kommunen, at det er svært vanskelig å føre kontroll med utleieomfanget, og at sanksjonsmulighetene for kommunen er få.

### **«Varme senger» er avgjørende for destinasjonene og skisentrene**

Undersøkelsen viser med all tydelighet den betydningen varme senger har for destinasjonene. Dette i sterk kontrast til mediedebatt og undersøkelser som konkluderer med at «private hytter er næring nok». Uten varme senger er heluke-trafikken ikke mulig, tilbud som spisesteder, afterski og andre tilbud kan ikke driftes på grunnlag av hyttegjester. Mangel på varme senger med god sentral beliggenhet har i følge undersøkelsen store konsekvenser for destinasjonens konkurransekraft. Turoperatørene understreker også på betydningen av en kritisk masse av varme senger med god beliggenhet på destinasjonene

Svarene fra skisentrene og destinasjonsselskapene er entydig – det er av stor betydning at kommunen har og følger opp en arealpolitikk for varme senger.

## 7 ANBEFALINGER

### 7.1 Bedre innretting av arealpolitikken for «varme og kalde senger»

Konklusjonene fra undersøkelsene viser at kommunene har gjort mye riktig i arealpolitikken på reisemålene, men at det er behov for en bedre innretting av arealpolitikken for «varme og kalde senger». Anbefalingene og forslagene tar utgangspunkt i dette. For noen kommuner vil forslagene ha større betydning enn andre, for andre vil de ligge tett opp til den praksis som allerede er etablert.

### 7.2 Kjerneområder for næring

Undersøkelsen viser at områder for reiselivsnæring og «varme senger» må ha god og sentral beliggenhet. Det betyr at ABC-prinsippene fortsatt må legges til grunn, men det må legges større vekt på god og sentral beliggenhet. Flere kommuner har pekt på at de har for store områder for næring med for dårlig beliggenhet, ofte i kombinerte formål med fritidsbebyggelse. Disse områdene bør tas opp til ny vurdering. Dette vil følgelig gi færre næringsområder, men med høyere kvalitet på de områdene som avklares. Disse områdene kalles her «kjerneområder for næring»

Dette grepet forutsetter at de langsiktige kjerneområdene for næring avklares før det tas stilling til andre arealbruksformål. På mange destinasjoner vil kjerneområdene trolig i stor grad allerede være avklart gjennom vedtatte arealplaner, på andre vil det være behov for å avklare disse nærmere, for eksempel gjennom å revidere masterplaner.

For mange kommuner vil det også være aktuelt å legge arealstrategier for dette og reisemålsutviklingen i kommuneplanens samfunnsdel.

#### 7.2.1 Langsiktig og konsistent arealpolitikk for kjerneområdene

Med en bedre avgrensning av hvilke områder som skal være kjerneområder for reiselivsnæring og «varme senger» vil dette sette store krav til at arealpolitikken følges opp. Det kan både gjelde ulike former for tilrettelegging, men også at det ikke tillates omdisponering eller dispensasjoner til fritidsbebyggelse i kjerneområdene. Legges det opp til en dispensasjonspraksis i kjerneområdene for næring, vil det samlede strategiske grepet som foreslås her kunne utarme destinasjonene på sikt.

Informasjonsinnhenting fra kommunene viser også at dispensasjoner har flere uheldige sider ut over at viktige areal brukes til andre formål enn tiltenkt, for eksempel at det blir spekulert i at det gis dispensasjon og manglende likebehandling av aktører.

#### 7.2.2 Ansvarliggjøring av aktørene i kjerneområdene

Kommunene er avhengig av at grunneiere, utbygger og kjøpere av enheter innenfor kjerneområder næring følger opp at dette er rettslig bindende næringsområder og skal brukes til

formålet. Det skal ikke være nødvendig og er heller ikke realistisk at kommunene må bruke kommunale midler som for eksempel kunne vært brukt til skole og eldreomsorg for å følge opp at næringsområdene brukes slik de er tiltenkt. Kommunene kan ikke og skal heller ikke bruke juridisk tvilsomme virkemidler som å kreve utleietid i reguleringsbestemmelser.

Enkelte kommuner bruker former for «avtaler» for å ansvarliggjøre aktørene om hva næringsområdene innebærer. Det settes opp skriftlig hva næringsområdene innebærer og partene undertegner sammen med kommunen at dette er kjent. Disse «avtalene» bidrar også til å rydde eventuelle uklarheter av veien, og gir et godt grunnlag om kommunen finner det nødvendig ta en prinsipp sak om reglene brytes.

### **7.3      Fleksible utleieområder**

Undersøkelsen viser at det i dag er store utfordringer knyttet til områder satt av til og bygget ut med senger i salg-tilbakeleie. Det pekes også på at destinasjonene har behov for senger med belegg. For å møte og legge til rette for denne utviklingen anbefales det legges til rette for utbygging av hytter og leiligheter for salg som fritidsbebyggelse, men spesielt tilrettelagt for utleie, her kalt «fleksible utleieområder».

I disse områdene har kjøper mulighet til å stille hytte eller leilighet til disposisjon for bookingselskap eller tilsvarende etter eget ønske. Det er følgelig en mulighet for utleie, ikke utleieplikt fordi disse områdene ikke er næringsområder etter plan- og bygningsloven.

I de fleksible stilles særlige krav til bebyggelsestype og størrelse på bygninger jfr. 7.3.1. Kjøpere i disse områdene må også være klar over at de bor i et område der det er utleie og at naboskapet vil være preget av dette.

De fleksible utleieområdene skal ikke være innenfor eller konkurrere med kjerneområdene for næring. Dette her helt avgjørende for at dette strategiske grepet skal ha en riktig funksjon. Områdene skal derfor ikke ha samme krav til sentralitet og beliggenhet som kjerneområdene for næring, men være «anneprioritetsområder». I praktisk planlegging betyr det at langsiktige kjerneområder for næring må defineres før det legges ut fleksible utleieområder.

Er områdene regulert til fritidsbebyggelse vil det primære formålet være dette. Generelt etter reglene i plan- og bygningsloven skal da byggene være fritidsbebyggelse minst 6 måneder i året. Det betyr at det kan være en utleieperiode på inntil 6 måneder uten at bruken er i strid med formålet, noe som bør være mer en tilstrekkelig.

#### **7.3.1      Særlige krav til bebyggelsestype og størrelse**

I de fleksible utleieområdene må det stilles særlige krav til bebyggelsestype og størrelse. Hovedgrepet bør være tilrettelegging for selvhushold tilpasset hva utleiemarkedet etterspør. Ikke store dyre bygg der eier erfaringsmessig er lite interessert i eller har ønske om utleie, eller som på ellers ikke er interessant for det kommersielle utleiemarkedet.

Det bør sees nærmere på gode plan- og byggløsninger for denne type områder – «fremtidsrettede fleksible utleieenheter».

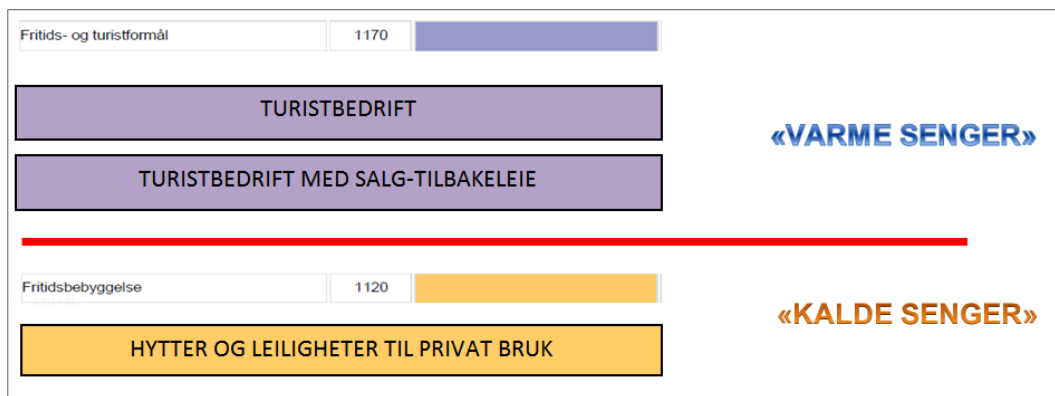
## 7.4 Sortering av områder som i dag har salg-tilbakeleie

Mange kommuner har i dag områder med salg-tilbakeleie i ulike former som i større eller mindre grad fungerer etter hensikten. Med bakgrunn i de strategiske grepene som anbefales over, anbefales det også at det foretas en gjennomgang av områder som har eller har forutsatt å ha salg-tilbakeleieordninger. De områdene som ligger i kjerneområder for næring må da i henhold til anbefalingene over opprettholdes som næring med salg tilbakeleie. Områder som ligger utenfor kjerneområdene bør vurderes endret til fleksible utleieområder.

## 7.5 Bruk av de formelle planformålene etter PBL

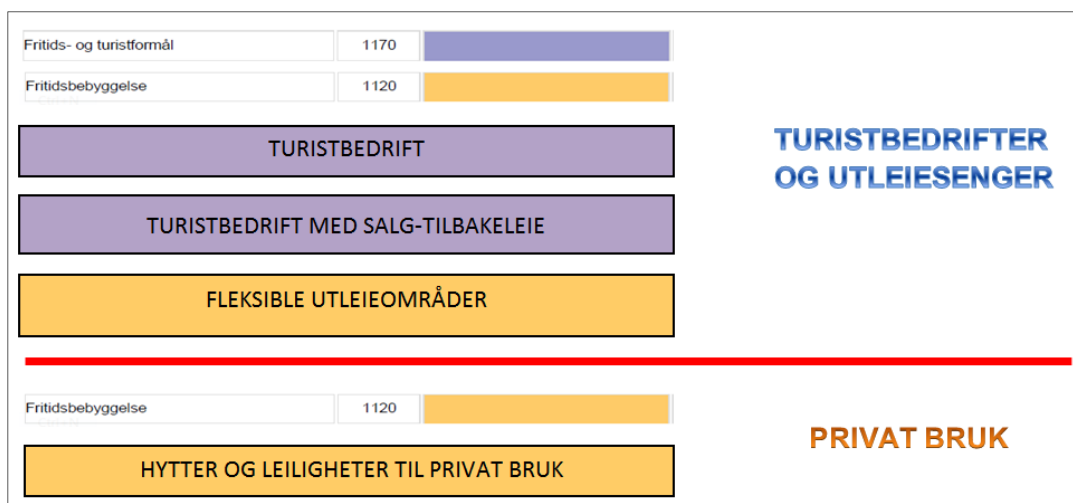
I figur 7.1 og 7.2 under er det vist hvordan de strategiske grepene over forholder seg til de formelle planformålene etter plan- og bygningsloven. Det er også vist en mulig begrepsendring framover der varme og kalde senger bør endres til det mer presise begrepet om dette er områder i utleie eller ikke.

### Dagens situasjon



Figur 7.1 Figuren viser hvordan turistbedrifter, senger i salg-tilbakeleie inngår i arealformål etter plan- og bygningsloven og kobles til begrepene «varme og kalde» senger i dag.

### Anbefalt nytt plangrep



Figur 7.2 Figuren viser hvordan turistbedrifter, senger i salg-tilbakeleie og fleksible utleieområder inngår i arealformål etter plan- og bygningsloven med anbefalt nytt plangrep.

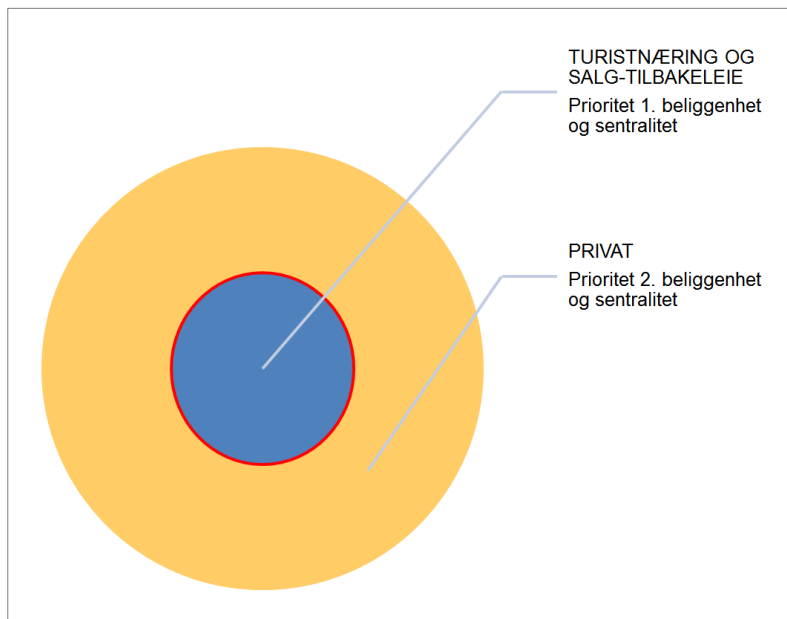


## 7.6 Endrede prinsipper for arealsonering

Prinsippene for arealsonering for reiselivsområder vil endres noe med den nye tilnærmingen. I tillegg til at områder med viktige kultur- og naturverdier, grønnsstrukturer og friluftsområder må ligge som premiss vil de fleksible utleieområdene komme inn med nye krav til egnethet. En for derved en prinsipiell tredeling i arealsoneringen, mot en todeling som i hovedsak brukes i dag.

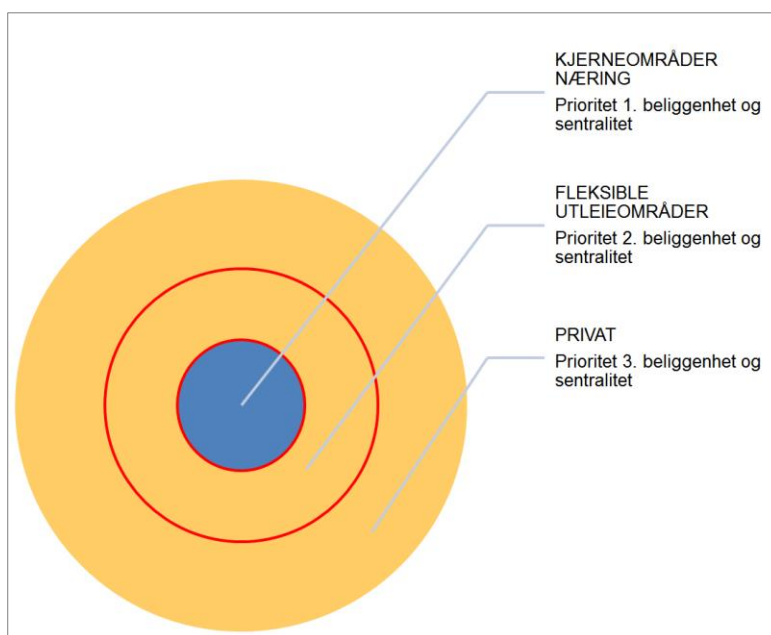
Dette er illustrert i figur 7.3 og 7.4.

### Dagens tilnærming i arealsoneringen



Figur 7.3 Figuren viser hovedtilnærming ved dagens arealsonering i reiselivsområder.

### Anbefalt ny tilnærming



Figur 7.4 Figuren viser hovedtilnærming ved ny arealsonering i reiselivsområder.