

Vestlandsforskningsrapport nr. 1/2016

Vilkår for integrering av berekraft

**Ein studie av ulike utbyggings- og utviklingstiltak i reiselivet i
Sogn og Fjordane**

Eivind Brendehaug, Carlo Aall, Torkjel Solbraa og Halvor Dannevig

Vestlandsforsking rapport

| | |
|--|--|
| Tittel Vilkår for integrering av berekraft. Ein studie av ulike utbyggings- og utviklingstiltak i reiselivet i Sogn og Fjordane | Rapportnummer 1/2016 Dato 10.03.2016 Gradering Open |
| Prosjekttittel Samspel for berekraftig utvikling. Vilkår for styrka samspel mellom statlege, regionale og lokale styresmakter for eit berekraftig reiseliv | Tal sider 90 Prosjektnr 6302 |
| Forskarar Eivind Brendehaug, Carlo Aall, Torkjel Solbraa og Halvor Dannevig | Prosjektansvarleg Carlo Aall |
| Oppdragsgivar Sogn og Fjordane fylkeskommune, Regionalt Forskningsfond Vestlandet | Emneord Berekraftig reiseliv, berekraftig utvikling |

Samandrag

Både den nasjonale reiselivsstrategien og reiselivsplanen for Sogn og Fjordane legg vekt på å fremje ei berekraftig reiselivsutvikling, og begge føreset at dette må skje gjennom integrering av omsynet til berekraftig reiseliv i alle politikkområdet som er relevante for reiselivet – det som i internasjonal litteratur har nemninga «environmental policy integrating» (EPI). Dette prosjektet har sett på vilkåra for ei slik politikkintegrering ved å analysere i alt fem eksempel på reiselivsutvikling i Sogn og Fjordane.

Andre publikasjonar frå prosjektet

- Solbraa, T. (2016): Berekraftig hyttebygging. Eit case-studie av hyttebygging i Stryn kommune. VF-rapport 2/16. Sogndal: Vestlandsforsking
- Aall, C., Todds, R., Sælensminde, I., Brendehaug, E. (2015): Introducing the concept of Environmental Policy Integration into the discourse on Sustainable Tourism: A way to improve policymaking? *Journal of Sustainable Tourism*. Volume 23, Issue 7: 977-989
- Brendehaug, E., Ekstrøm, F. (2016): Berekraftige destinasjonar. Ein studie av berekraftpilotane i regi av Innovasjon Norge. VF-rapport 4/16. Sogndal: Vestlandsforsking.
- Aall, C. (2014): Sustainable tourism in practice: Promoting or perverting the quest for a sustainable development? *Sustainability*, 6, 2562-2583; doi:10.3390/su6052562.
- Brendehaug, E. (2013): Ny turistmessig bruk i verneområde. Utmark 2013 (1). www.utmark.org

ISBN: 978-83-428-0363-4

Pris: 100 kroner

Forord

Dette er sluttrapporten frå eit prosjekt om berekraftig reiseliv, der Sogn og Fjordane fylkeskommune er prosjekteigar og medfinansiør, medan Regionalt forskningsfond Vestlandet er hovudfinansiør.

Bakgrunnen for prosjektet er eit forprosjekt avslutta i 2012 med tittelen "Berekraftige naturopplevingar i verdklasse. Korleis kombinere måla om berekraftig reiseliv og auka verdiskaping i Sogn og Fjordane". Bakgrunnen for denne igjen var den då nyleg vedtekne regionale reiselivsplanen som hadde løfta opp berekraftig reiseliv som eit hovudmål for reiselivsutviklinga i Sogn og Fjordane. I prosjektet som vert rapportert her har vi studert vilkår for intergrering av berekraftomsyn i lokale reiselivsprosessar med eksempel frå Sogn og Fjordane.

Programgruppa for oppfølging av berekraftdelen av reiselivsplanen har vore styringsgruppe for prosjektet. Denne gruppa har vore leia av Christian Rekkedal, Landbruksdirektør ved Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Gruppa har elles vore sett saman av representantar frå reiselivsnæringa og reiselivsforvaltninga i fylket. Ein stor takk til desse for godt samarbeid og mange og konstruktive diskusjonar!

Sogndal, 10. mars 2016

Carlo Aall
prosjektleiar

Innhold

| | |
|---|-----------|
| SAMANDRAG | 5 |
| INNLEIING..... | 8 |
| BAKGRUNN | 8 |
| TIDLEGARE FORSKING..... | 9 |
| FORSKINGSSPØRSMÅL OG ANALYSEMODELL..... | 11 |
| VAL AV CASE | 12 |
| METODE..... | 13 |
| KVA ER BEREKRAFTIG REISELIV?..... | 15 |
| INNLEIING | 15 |
| KJERNEKARAKTERISTIKA FOR EI BEREKRAFTIG UTVIKLING | 15 |
| INNLEMMING AV BEREKRAFTMÅLET I NÆRINGSLIVET SINE EIGNE UTVIKLINGSSTRATEGIAR | 16 |
| FRÅ “BEREKRAFTIG” TIL “BERRE KRAFTIG” UTVIKLING? | 17 |
| «BEREKRAFTIG» ELLER «BERRE KRAFTIG» REISELIV? | 18 |
| VÅRT ANALYTISKE PERSPEKTIV | 22 |
| CASEANALYSAR..... | 24 |
| CRUISEUTBYGGING | 24 |
| HYTTEFELTUTBYGGING | 37 |
| INTEGRERING AV TURISME I VERNEPOLITIKKEN | 44 |
| DESTINASJONSUTVIKLING..... | 49 |
| VANDRETURISME..... | 60 |
| ANALYSE PÅ TVERS AV CASE..... | 69 |
| INNLEIING | 69 |
| UKLARE STYRINGSSIGNAL GJEV SVAK INTEGRERING | 69 |
| NASJONAL INTEGRERING STIMULERER LOKAL INTEGRERING | 73 |
| INTEGRERING FRÅ LOKALT TIL NASJONALT NIVÅ | 74 |
| KOMMUNEPLANEN SOM VERKEMIDDEL FOR HORIZONTAL INTEGRERING LOKALT | 76 |
| INTEGRERING STIMULERT AV ØKONOMISKE VERKEMIDDEL | 77 |
| INSITAMENT FOR BEREKRAFT EIN FØRESETNAD | 79 |
| SVAKE VERKEMIDDEL FOR LOKAL ØKONOMISK VERDISKAPING | 80 |
| KOMMUNALE FØRETAG SOM IVERKSETJAR ELLER UTVIKLINGSAKTØR | 81 |
| PLANKOMPETANSE FOR INTEGRERING | 82 |
| INTEGRERING REDUSERAR BEREKRAFTA..... | 83 |
| KONKLUSJON..... | 87 |
| REFERANSAR | 89 |
| VEDLEGG..... | 91 |

Samandrag

I regjeringa sin *nasjonale* reiselivsstrategi frå 2007 var berekraftig reiseliv eitt av tre hovudmål, og i tillegg var det formulert i alt ti tiltak for å fremje berekraftmålet. I regjeringa si reiselivsstrategi frå 2012 vart berekraftig reiseliv gjort om til eit overordna premiss for all reiselivsutvikling utan at det vart formulert nye spesifikke berekrafttiltak. Vi tolkar dette som eit skifte frå ein sektor- til ein integreringsmodell for fremjing av målet om eit berekraftig reiseliv. Den *regionale* reiselivsplanen for *Sogn og Fjordane* frå 2010 har ein kombinert strategi: Både sektorvise tiltak for berekraftig reiseliv og føresetnad om at alle andre relevante sektorar skal ivareta målet om eit berekraftig reiseliv. Denne todelinga – valet av «sektormodellen» versus «integreringsmodellen» (eventuelt å velje begge) som strategi for å realisere målet om eit berekraftig reiseliv – er utgangspunktet for prosjektet. Både nasjonalt og internasjonalt finn vi att desse to strategiane for å fremje målet om ei berekraftig utvikling. Det er vilkåra for å lukkast med den integreringsstrategien denne rapporten handlar om.

Internasjonalt vert det å integrere berekraftomsyn omtalt som «environmental policy integration» (EPI). Konseptet er eit alternativ til sektorimplementering, og har som grunntanke å gjere alle sektorar ansvarlege for å integrere miljøomsyn. EPI kan skje horisontalt, mellom sektorar; og vertikalt, mellom forvaltningsnivå. Vidare er det eit skilje mellom den som «bestiller» integreringen (t.d. Innovasjon Norge) og den som «utfører» integreringen (t.d. ein kommune).

I analysen har vi studert i kva grad følgjande fem vilkår for ein vellukka EPI-prosess er til stades (Kivimaa and Mickwitz, 2006):

1. *Inkludering*: i kva grad miljøaspekt, generelt eller for spesielle tema, er inkludert (omtalt) i politikkdokumenta.
2. *Konsistens*: i kva grad dokumenta vurderer konsistens mellom andre politikkar og miljøpolitikken.
3. *Vektlegging*: i kva grad miljø vert prioritert når også andre politikkomsyn er på agendaen.
4. *Ressursar*: kva for kompetanse dei involverte har, kor mykje av eiga arbeidstid dei kan nytte og kva for andre ressursar dei har til rådvelde.
5. *Rapportering*: om rapporteringa inneheld krav til korleis berekraftomsyn skal takast i vare, i kva grad det er sett krav til sluttrapportering av korleis berekraftomsyn faktisk er tatt i vare.

For også å analysere *utfallet* av EPI-prosessane har vi utvikla ein modell for vurdering av berekraftprofil i «bestillinga» opp mot «utfallet» av integreringsprosessen. Modellen skil mellom tre hovudperspektiv – økologisk, sosial og økonomisk berekraft - som i neste omgang kan delast inn i eit lokalt og globalt berekraftperspektiv (dvs i alt $3 \times 2 = 6$ berekraftkategoriar).

Analysen omfattar fem case. *Cruiseturisme* har eit stort omfang i Sogn og Fjordane, og det har også vore mykje offentleg debatt om denne forma for turisme. Det var difor naturleg å ta med dette som case i prosjektet. Vidare har fylket vore aktiv i å setje den nasjonale debatten om korleis sameine naturvern- og næringsføremål i samband med oppretting og forvaltning av større verneområde. Difor har vi tatt med *naturvern og tursime* som case. Ein av destinasjonane i fylket – Lærdal – har vore med som éin av fire i eit nasjonalt pilotprosjekt om å utvikle eit system i regi av

Innovasjon Norge for *berekraftsertifisering av destinasjonar*. Av den grunn valte vi å ta med utvikling og bruk av dette merkesystemet som eit case. I samband med handsaminga av reiselivsplanen i fylkestinget i Sogn og Fjordane vart det fremja eit spesifikt ønskje om å ta med temaet *berekraftig hyttebygging*. Vi har difor med hyttefeltutbygging som eitt case i denne studien. I avslutning av arbeidet vart også *vandreturisme* tatt inn som eit tema etter drøftingar i styringsgruppa for prosjektet. I og med at dette caset kom med i sluttfasen av prosjektet har vi avgrensa analysen til å vurdere organiseringa av arbeidet med vandreturisme, og berre i avgrensa vurdert spørsmålet om integrering av målet om eit berekraftig reiseliv.

Analysen av *utfallet* av integreringsprosessane viser for det *første* at «bestillinga» av berekraftintegrering frå nasjonale og regionale styresmakter legg ulike vekt på dei ulike elementa som inngår i vår modell for berekraftig reiseliv. Krava om berekraftintegrering som er relevante i våre case kjem i hovudsak frå Plan- og bygningslova, Naturvernlova, Innovasjon Norge sine 10 prinsipp for berekraftig reiseliv og reiselivsplanen for Sogn og Fjordane. Krava er mest tydeleg på den lokale berekrafta, og med ei (svak) overvekt på det økologiske berekraftperspektivet. For det *andre* viser analysen at berekraftprofilen blei klart endra gjennom dei lokale integreringsprosessane. Det globale perspektivet og den økologiske berekrafta blei svekka til fordel for eit lokalt og økonomisk berekraftperspektiv. Når staten gir ulike styringssignal om kva som meinast med berekraftig utvikling og berekraftig reiseliv vert det uklart kva som skal integrerast. Det har ført til at dei økonomiske omsyna og interessene har fått forrang framfor økologiske og globale berekraftomsyn.

Tabell i Berekraftprofilen i bestillinga og utfallet av policy-integreringa i dei analyserte reiselivsprosessane

| | Bestillinga av berekraftintegring | | Utfallet av berekraftintegrering | |
|----------------------|--|--------------------|---|--------------------|
| | Lokalt perspektiv | Globalt perspektiv | Lokalt perspektiv | Globalt perspektiv |
| Økologisk perspektiv | = i stor grad | = i nokon grad | = i liten grad | = i ingen grad |
| Sosialt perspektiv | = i stor grad | = i nokon grad | = i liten grad | = i ingen grad |
| Økonomisk perspektiv | = i stor grad | = i nokon grad | = i liten grad | = i ingen grad |

All den tid kommunane og Innovasjon Norge legg så stor vekt på at eit mål om lokal verdiskaping er ein del av målet om eit berekraftig reiseliv er det eit paradoks at kommunane har så få verkemiddel for å styrke nettopp den lokale verdiskapinga i reiselivsutviklinga. Særleg hyttecaset og cruisecaset illustrerer at det er ein tendens til å tenkje at auka omsetnad – t.d. i form av auka tal hytter eller auka tal cruiseturistar – fører til auka lokal verdiskaping. Men det er ikkje alltid tilfelle; verdiane kan gå gjennom, like mye som inn i, lokalsamfunnet. Vi meiner difor det er behov for kunnskap om kva type

krav som stimulerer til målet om lokal verdiskaping, kva for krav som kan takast inn i planverket og korleis dette kan gjerast.

Analysen av dei fem reiselivscasa gjev grunnlag for å peike på følgjande viktige vilkåra for suksessfull *vertikal* integrering av målet om eit berekraftig reiseliv; nemleg at:

- Berekraftmålet er forankra hos styresmaktene, er klart definert, har ein klar avsendar, og det er utforma strategiar og rutinar for integrering med rapportering mellom avstandar og mottakar.
- Berekraftomsyn er implementert med klare krav i nasjonale lover, forskrifter og retningsliner.
- Regionale styresmakter har høve til å fremje motsegn for å sikre at lovverket vert følgt.

Vidare gjev analysen grunnlag for tilsvarande å peike på følgjande viktige suksesskriterie for *horizontal* integrering av målet om eit berekraftig reiseliv; nemleg at:

- Intensjonane i kommuneplansystemet nyttast for å drøfte og vurdere sektor-overgripande omsyn og alternative strategiar og tiltak.
- Styresmaktene har insitament, kompetanse og kapasitet for integrering og at det som skal integrerast er i samsvar med etablerte verdiar i organisasjonen.
- Kommunale og interkommunale føretak har ein iverksetjar-rolle og ikkje ein utviklarrolle, og at det folkevalde nivået held overordna styring med føretaka.
- Politikarane har tilsette med planfagleg kompetanse og at denne vert nytta.

I ein sektorisert stat med godt utvikla korporative trekk - som tilfellet er for den norske modellen - har policyintegrering generelt svake vilkår; noko som også viser seg når det gjeld integrering av målet om eit berekraftig reiseliv. Våre analysar har bidrige til å stille spørsmålsteikn til kor sterkt målet om eit berekraftig reiseliv er forankra hos nasjonale styresmakter, og då særleg det økologiske og globale berekraftperspektivet. Vi finn at berekraftig utvikling og berekraftig reiseliv ikkje har ein eintydig definisjon i staten, ei heller i andre delar av styringssystemet.

Verdkommisjonen for miljø og utvikling definerte berekraftig utvikling med to hovudmål: Den økologiske og sosiale berekrafta. Økonomi var eit verkemiddel, ikkje mål, for å oppnå desse to overordna måla. Det er grunn til å stille spørsmål om den rådande nasjonale definisjonen av berekraftig reiseliv reelt sett byggjer på kommisjonen si forståing av berekraftig utvikling.

Våre analysar viser at institusjonelle vilkår i form av offentleg ettersyn av planar, debatt i media og deltaking i planprosessar kan gi ei folkeleg deltaking som kan stimulere til integrering av berekraftomsyn. Innbyggjarane sin motivasjon for fellesskapsinteressa, så som berekraftomsynet, blir forma gjennom demokratisk deltaking og debatt.

Innleiing

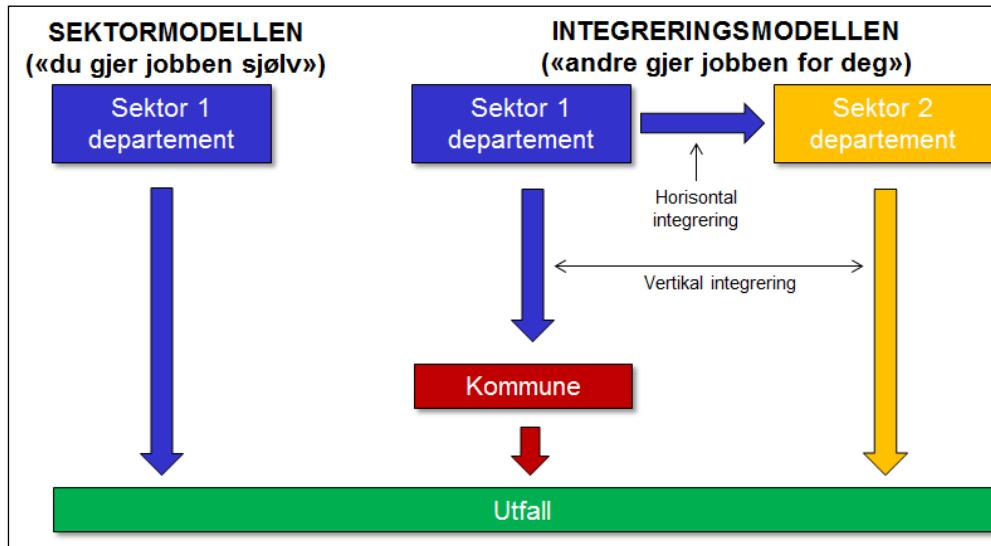
I sluttrapporten for forskingsprosjektet «Samspel for berekraftig reiseliv» presenterer vi hovudfunna frå i alt fem casestudiar og gjennomfører ein analyse på tvers av case for å svare på spørsmålet: **Kva er vilkåra for horisontal og vertikal policy-integrering av målet om eit berekraftig reiseliv?** I dette kapitlet gir vi først ein bakgrunn til prosjektet før vi presenterer tidlegare forsking på området, forskingsspørsmåla, metode og analyseperspektivet.

Bakgrunn

Både den nasjonale reiselivsstrategien og reiselivsplanen for Sogn og Fjordane legg vekt på å fremje ei berekraftig reiselivsutvikling. I regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2007 var berekraftig reiseliv eitt av tre hovudmål, og i tillegg var det formulert i alt ti tiltak for å fremje berekraftmålet. I regjeringa si reiselivsstrategi frå 2012 vart berekraftig reiseliv gjort om til eit overordna premiss for all reiselivsutvikling (Nærings- og handelsdepartementet, 2012, s. 2):

Det betyr at utvikling av Norge som et bærekraftig reisemål settes som en forutsetning for regjeringens næringspolitikk overfor reiselivsnæringen (...)

Vi tolkar dette som eit skifte frå ein sektor- til ein integreringsmodell for fremjing av målet om eit berekraftig reiseliv. 2007-strategien lanserte ei rad spesifikke tiltak for berekraftig reiseliv, medan 2012-strategien ikkje har eigne berekrafttiltak men føreset at berekraftomsyn skal integrerast i all relevant reiselivspolitikk. Dette skiljet er illustrert i figuren under. Reiselivsplanen for *Sogn og Fjordane* frå 2010 har ein kombinert strategi: både sektorvise tiltak for berekraftig reiseliv og føresetnad om at alle andre relevante sektorar skal ivareta målet om eit berekraftig reiseliv. Denne todelinga – valet av «sektormodellen» versus «integreringsmodellen» (eventuelt å velje begge) som strategi for å realisere målet om eit berekraftig reiseliv – er utgangspunktet for prosjektet. Både nasjonalt og internasjonalt finn vi att desse to strategiane for å fremje målet om ei berekraftig utvikling. Det er vilkåra for å lukkast med den integreringsstrategien denne rapporten handlar om.



Figur 1 Skiljet mellom «sektormodellen» og «integreringsmodellen» for iverksetting av politiske mål

Tidlegare forsking

I arbeidet med å fremje målet om ei berekraftig utvikling har integreringsmodellen blitt tillagt større vekt enn sektormodellen. Den siste modellen vart lagt til grunn for introdusering av det tradisjonelle natur- og miljøvernarbeidet, t.d. gjennom etablering av eigne miljøverndepartement og miljødirektorat på 1970- og 1980-talet i ei rad land. Men etter kvart som arbeidet med berekraftig utvikling kom på dagsordenen på slutten av 1980-talet og utover på 1990-talet vart dette arbeidet lagt opp etter integreringsmodellen. Samanlikna med det tradisjonelle natur- og miljøvernarbeidet så medførte berekraftarbeidet langt større grad av konsekvensar for alle sektorar i samfunnet – og teorien var at difor ville ein integreringsmodell for iverksetting av politikk vere meir effektiv enn ein sektormodell (Lafferty og Hovden, 2003).

Det er lite kunnskap internasjonalt om korleis styresmaktene mest effektivt kan arbeide for å fremje eit berekraftig reiseliv (Dodds & Butler, 2009; Aall mfl, 2015). I den grad reiselivssektoren er studert når det gjeld berekraftig utvikling er det tilbodssida av reiselivet som i stor grad er studert; altså om korleis reiselivsnæringa kan bli meir berekraftig (sjå Hall, 2005 for eit oversyn). Samstundes er det mykje forsking på vilkår og handlingsrom for korleis politikkar kan fremje ei berekraftig utvikling, og då særleg forsking om vilkår for *lokal* handling og *samspelet* mellom det lokale og nasjonale politikknivået (oppsummert i m.a. Lafferty og Eckerberg, 1998; Aall, Høyre og Lafferty 2000; og Lafferty mfl, 2006). Det er også gjort forsking spesifikt på bruk av integreringsmodellen i berekraftsamanheng, men då i hovudsak med fokus på nasjonal politikk (sjå oversikt i Lafferty og Hovden, 2003; Mullaly og Dunphy, 2015). Det er særleg denne kunnskapen vi har bygd på i dette prosjektet.

For å studere korleis styresmaktene kan stimulere til eit berekraftig reiseliv har vi tatt i bruk analysekonseptet Environmental policy integration (EPI), eit konsept med føremål å studere i kva grad miljøomsyn er tatt opp i og gjennomført av andre sektorar enn miljøsektoren. Konseptet er eit

alternativ til sektorimplementering, og har som grunntanke å gjere alle sektorar ansvarlege for å integrere miljøomsyn. Denne ambisjonen kjem også fram i Brundtlandkommisjonen sin rapport (WCED, 1987, s. 313), og er seinare følgt opp i den internasjonale politiske diskusjonen på fleire måtar, t.d. i artikkel 11 om dei grunnleggande prinsippa for EU (European Union, 2012, s. 53):

Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union's policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development.

Vi finn liknande utsegn i den akademiske debatten, t.d. har Angela Liberatore uttalt at (Liberatore, 1997, s. 107):

The relevance for moving towards sustainable development is straightforward: if environmental factors are not taken into consideration in the formulation and implementation of the policies that regulate economic activities and other forms of social organization, a new model of development that can be environmentally and socially sustainable in the long term cannot be achieved.

Jordan and Lenschow (2008:11) omtalar EPI som ein prosess eller mekanisme kor andre sektorar enn miljøvernsektoren vurderer dei samla miljøkonsekvensane av sin aktivitet, og set i verk handling tidleg for å få innsikt i konsekvensane og for å ta omsyn til konsekvensane i politikkutforming på alle relevante nivå i styringssystemet. Lafferty og Hovden (2003) skil mellom tree nivå for EPI: koordinering i form av å fjerne motsetnadene, harmonisering ved å realisere synergiar, og prioritering ved å favorisere miljømål. Dei legg vidare vekt på korleis sentrale styresmakter kommuniserer for å oppnå integrering. Dei er opptekne av eksistensen av ein berekraftstrategi, at ansvaret for integrering er plassert, klart formulerte mål, tidskjema med målbare resultatmål for integreringa og system for å kartlegge og rapportere i kva grad integrering har funne stad.

Kivimaa and Mickwitz (2006) er delvis inne på dei same elementa, men skil mellom fem vilkår for politikkintegrering, som igjen kan nyttast som utgangspunkt for å analysere i kva grad EPI finn stad:

6. *Inkludering*: i kva grad miljøaspekt, generelt eller for spesielle tema, er inkludert (omtalt) i politikkdokumenta.
7. *Konsistens*: i kva grad dokumenta vurderer konsistens mellom andre politikkar og miljøpolitikken.
8. *Vektlegging*: i kva grad miljø vert prioritert når også andre politikkomsyn er på agendaen.
9. *Ressursar*: kva for kompetanse dei involverte har, kor mykje av eiga arbeidstid dei kan nytte og kva for andre ressursar dei har til rådvelde.
10. *Rapportering*: om rapporteringa inneheld krav til korleis berekraftomsyn skal takast i vare, i kva grad det er sett krav til sluttrapportering av korleis berekraftomsyn faktisk er tatt i vare.

Lafferty and Hovden (2003) omtalar to nivå eller styringsdimensjonar som integrering kan skje på: Den horisontale og den vertikale dimensjonen. Med den *horisontale* dimensjonen meiner dei integrering på tvers av sektorar, t.d. politiske signal frå regjering til alle departement om korleis dei skal handsame miljøspørsmål generelt eller eit saksområde spesielt. Den *vertikale* dimensjonen dreier seg om politiske signal gjennom den vertikale styringskjeda, t.d. frå Miljøverndepartementet til kommunane om korleis dei skal handsame ei miljøsak. For Lafferty and Hovden (2003) dreier det seg i begge tilfelle om at sentrale styresmakter sender styringssignal anten horisontalt eller vertikalt, eit top-down perspektiv, evt. også internt i styringsnivået, t.d. mellom ein rådmann og

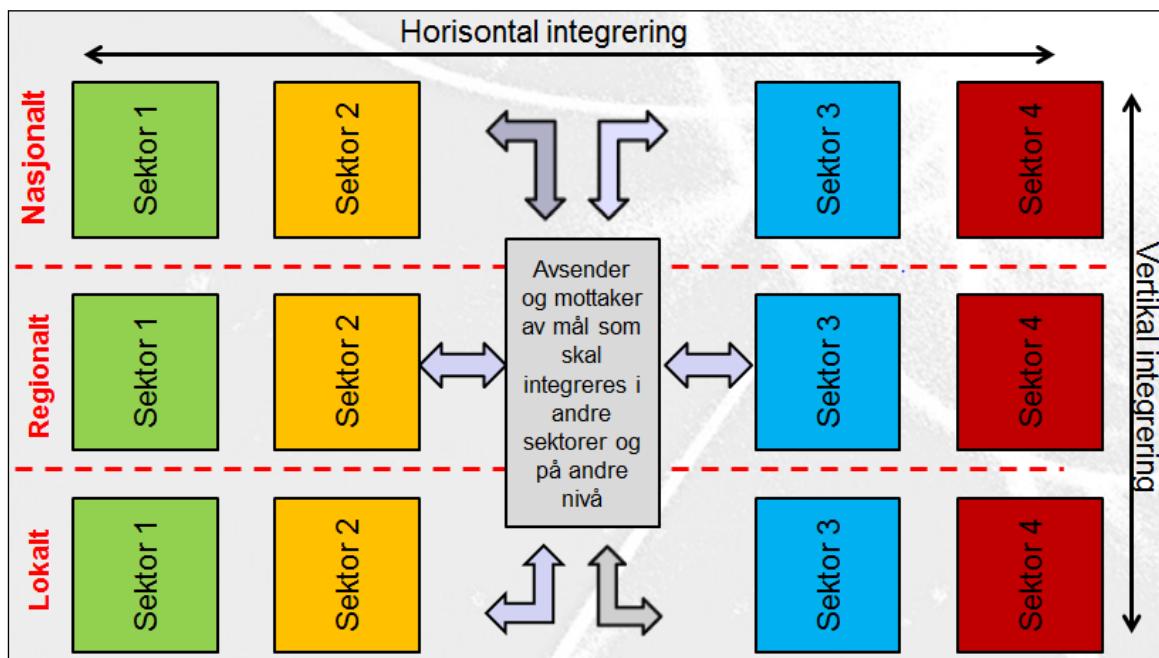
sakshandsamar. Andre opnar for at styringssignal i ein integreringssamanhang kan gå begge vegar; altså både nedover («top-down») og oppover («bootom-up») (Runhaar mfl, 2014). Og andre igjen peiker på at styringssignalene også kan på *på tvers* av både sektorar og styringsnivå (Berger og Steur, 2009).

Forskingsspørsmål og analysemodell

Den overordna problemstillinga for prosjektet er: Kva er vilkåra for integrering av målet om eit berekraftig reiseliv i offentleg politikk? Analysen deler vi i to delproblemstillingar:

1. Kva er vilkåra for *horizontal* integrering av målet om eit berekraftig reiseliv?
2. Kva er vilkåra for *vertikal* integrering av målet om eit berekraftig reiseliv?

I forhold til Lafferty and Hovden (2003), og i tråd med Runhaar mfl (2014), utvider vi den vertikale dimensjonen til også å fange opp politiske signalene nedanfrå og opp i styringshierarkiet. Lafferty og Hovden (2003) sin omtale av horizontal integrering dreier seg om integrering på nasjonalt nivå, t.d. mellom departement eller mellom avdelingar innan eit departement. I den horisontale dimensjonen inkluderer vi også integrering på lokalt og regionalt nivå mellom ulike kommunale eller fylkeskommunale avdelingar eller meir generelt mellom ulike samfunnssektorar lokalt. Figuren illustrerer analysemodellen med desse dimensjonane.



Figur 2: Horisontal og vertikal policy-integrering

Når vi kombinerer Kivimaa and Mickwitz (2006) sine fem vilkår for integrering med Lafferty og Hovden (2003) sine to nivå for integrering (horisontal og vertikal vist i figuren over) får vi ei matrise som viser analysestrukturen for kvart case, vist under. Og som figuren over illustrerer kan vertikal og horizontal integrering gå begge vegar.

Tabell 1: Modell for analyse av integreringsprosessen

| Vilkår for policy-integrering | Retning på policy-integreringa | |
|-------------------------------|--------------------------------|----------|
| | Horisontal | Vertikal |
| Inkludering | | |
| Konsistens | | |
| Vektlegging | | |
| Ressursar | | |
| Rapportering | | |

I drøftinga av våre funn legg vi til grunn, til skilnad frå Lafferty og Hovden (2003), at det er viktig å analysere korleis maktforhold spelar inn; integrering har å gjere med i kva grad lokalpolitiske aktørar gjennom deltaking kan vere med å forme innhaldet i politikken og ikkje berre vere mottakar og iverksetjar av ein politikk som andre har definert (Brendehaug, 2013). Vi gjer likevel ikkje makt til ein viktig del av analysen fordi vi baserer oss på EPI konseptet, men vi vil sjå deltaking i planprosessane som eit vilkår for innverknad og medmakt.

Val av case

Vi har gjennomført fem case analysar (jf figuren under). *Cruiseturisme* har eit stort omfang i Sogn og Fjordane, og det har også vore mykje offentleg debatt om denne forma for turisme. Det var difor naturleg å ta med dette som case i prosjektet. Vidare har fylket vore aktiv i å setje den nasjonale debatten om korleis sameine naturvern- og næringsføremål i samband med oppretting og forvaltning av større verneområde. Difor har vi tatt med *naturvern og tursime* som case. Ein av destinasjonane i fylket – Lærdal – har vore med som éin av fire i eit nasjonalt pilotprosjekt om å utvikle eit system i regi av Innovasjon Norge for *berekraftsertifisering av destinasjonar*. Av den grunn valte vi å ta med utvikling og bruk av dette merkesystemet som eit case. I samband med handsaminga av reiselivsplanen i fylkestinget i Sogn og Fjordane vart det fremja eit spesifikt ønskje om å ta med temaet *berekraftig hyttebygging*. Vi har difor med hyttefeltutbygging som eitt case i denne studien. I avslutning av arbeidet vart også *vandreturisme* tatt inn som eit tema etter drøftingar i styringsgruppa for prosjektet. I og med at dette caset kom med i sluttfasen av prosjektet har vi avgrensa analysen til å vurdere organiseringa av arbeidet med vandreturisme, og berre i avgrensa vurdert spørsmålet om integrering av målet om eit berekraftig reiseliv.

| | |
|--|--|
| | Cruise og berekraft <ul style="list-style-type: none"> • Planlegging av cruisekai utbygging i Stryn og i Aurland • Planprosessen i Aurland avslutta i 2014, i Stryn redusert til infrastrukturutvikling |
| | Vern og turisme <ul style="list-style-type: none"> • Opprettning av ny nasjonalpark i Breheimen, Luster • Prosessen avslutta i 2009 (opprettning av parken) |
| | Berekraftig destinasjonssertifisering <ul style="list-style-type: none"> • Gjennomføring av pilotprosjekti Lærdal (avslutta i 2013) • Oppstart av ordinære sertifiseringsprosessar i nye kommunar |
| | Berekraftig hytteutbygging <ul style="list-style-type: none"> • Utbygging av hyttefelt i Stryn • Ei rad utbyggingsprosjekt avslutta til ulik tid |
| | Vandring som reiselivsprodukt <ul style="list-style-type: none"> • Oppstart av satsing på vandreturisme i Sogn og Fjordane • Ulike lokale initiativ, men vekt på å samanlikne Nordfjord og Sogn |

Figur 3: Val av case i prosjektet

Metode

Våre studieeingar er plan- og utviklingsprosesser for å legge til rette for turisme, rekreasjon og reiseliv. Studieeingane er studert som opne system der aktørar og prosessar gjensidig påverkar kvarandre både innafor og utanfor den aktuelle plan- eller utviklingsprosessen. Studieeingane har difor ikkje på førehand gitte og eintydige avgrensingar, men vert avgrensa undervegs i analysen ut frå dei relasjonane aktørane i prosessen har til interne og eksterne aktørar og prosessar - og fordi case ikkje er geografiske område eller tidsperiodar, men "parallel and contrasting event sequences (...) or generic macrosocial processes, or historical outcomes, or macrolevel narratives" (Ragin & Becker, 1992, s. 5). Fokuset i våre case er handling, der det er aksjonane til aktørane som definerer caset (Abbott, 1992). Det vil seie at det er samhandlinga eller mangel på samhandling mellom aktørar, både synlege og mindre synlege, som konstituerer caset.

Det er likevel ikkje berre aktørane i spesifikke prosessar som kan forklare det som skjer. Kontekstuelle forhold er også viktig for å forklare kva som skjer fordi case-studiar er "a continuing series of decisions and actions over time, outcomes do not have a specific explanation, the situation has many participants and the phenomenon is related to specific context conditions" (Yin, 1981, s. 99). Utfordringa har vore å avgrense kva for eksterne relasjonar ein skulle inkludere i studien. Difor har vi lagt til grunn ein pragmatisk tilnærming, der både aktørane sin oppfatning av kva som har vore viktig og våre eigne vurderingar av relevans har vore med å bestemt avgrensinga.

I hovudsak er to typar datakjelder nytta: Skiftlege kjelder (som plan- og saksdokument, informasjon på websider og rapportar) og munnlege kjelder (i hovudsak semistrukturerte intervju). I alt er det intervjuia 41 personar (sjå tabell under). Materialet er analysert kvalitativt (Dalen, 2011).

Tabell 2 Tal informantar fordelt på dei ulike casa

| Case | Kommune-administrasjon | Folkevalde i kommunen | Fylkesmannen | Andre (i hovudsak reiselivsnæringa) |
|-------------------------------------|------------------------|-----------------------|--------------|-------------------------------------|
| Cruise og berekraft (Aurland) | 2 | 9 | 3 | 0 |
| Cruise og berekraft (Stryn) | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Vern og turisme (Luster) | 1 | 1 | 2 | 5 |
| Berekraftige destinasjonar (Lærdal) | 8 | 0 | 0 | 0 |
| Berekraftig hyttebygging (Stryn) | 4 | 0 | 0 | 2 |
| Sum | 17 | 12 | 5 | 7 |

Kva er berekraftig reiseliv?

Innleiing

Utgangspunktet for våre analysar er målet om eit berekraftig reiseliv; og vi har studert vilkår for og grad av integrering av målet om eit berekraftig reiseliv. Då er rimelegvis eit avgjerande spørsmål kva som meinast med berekraftig reiseliv? Om målet er uklart formulert, eller om det finst konkurrerande og motstridande formuleringar av det målet som skal integrerast, så vil dette sjølvsgåt påverke utfallet av integreringa. I forløparen til dette prosjektet¹ har vi gjennomgått og samanlikna ulike forståingar av målet om eit berekraftig reiseliv (Aall, Brendehaug og Hille, 2012). Drøftinga er oppdatert og vidareført i dette prosjektet (Aall, 2014). I det vidare summerer vi opp og tar vidare desse drøftingane, og vi avsluttar med å presentere det grunnlaget vi har nytta i casa for å analysere innhaldet i berekraftmålet som er gitt i dei ulike «bestillingane» av berekraftintegrering.

Kjernekarakteristika for ei berekraftig utvikling

Målet om ei berekraftig utvikling er først og fremst eit politisk omgrep, i den forstand at det er eit overordna mål for politisk styring av samfunnsutviklinga. Det er difor naturleg at målet stadig vert redefinert gjennom den politiske debatten. Samstundes er det slik at utforminga av målet er basert på vitskapleg kunnskap om begge dei to dimensjonane målet omfattar: 'berekraft' og 'utvikling'. Det er difor klare faglege rammer for korleis målet om ei berekraftig utvikling kan redefinerast med omsyn til praktisk konsekvens for samfunnsutviklinga utan at målet fell utafor den faglege meiningskonteksten – og difor også utafor den opphavlege politiske konteksten.

Berekraftmålet er grunnleggjande sett saman av to ord, som kvar representerer to ulike kunnskapsområde og politikkfelt (Lafferty & Langhelle, 1995):

- *Berekraft*: Kunnskap om tolegrenser i naturen for menneskeleg påverknad og politikk for å setje grenser for menneskeleg aktivitet ut frå denne kunnskapen.
- *Utvikling*: Kunnskap om kva behov menneske har og politikk for å prioritere mellom desse behova, og politikk om kva som er ei rettvis fordeling av behovstilfredsstilling i dagens og mellom dagens og framtidige generasjoner.

Berekraftmålet vert ofte definert gjennom følgjande sitat henta frå Brundtlandrapporten (Verdenskommisjonen, 1987):

Berekraftig utvikling er utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov

Sitatet er utan samanlikning den oftast nytta definisjonen av berekraftigmålet. Berekraftig utvikling er imidlertid eit komplekst, komplisert og ikkje minst kontroversielt omgrep. Det er difor sjølvsgåt farleg å redusere omgrepet til éin setning, som vist over. Det er to avgjerande forhold ved omgrepet som lett kan bli borte ved berre å støtte seg til den eine setninga som er sitert over (Lafferty & Langhelle, 1995):

¹ Prosjektet "Berekraftige naturopplevingar i verdsklassen" (jf <http://www.vestforsk.no/prosjekt/berekraftige-naturopplevingar-i-verdsklassen>)

- Det å ta vare på dei avgjerande økosistema i verda er ein naudsynt føresetnad for all form for utvikling; altså at dette må sikrast *først* før ein *så* kan arbeide for å sikre dei grunnleggjande behova.
- Sikring av behova til verdas *fattige* må ha *førsteprioritet*. Behov ut over desse kan først sikrast etter at behova til verdas fattige er sikra.

Desse to forholda kjem klart fram i Brundtlandrapporten, men denne presiseringa inneber likevel ikkje at berekraftmålet vart eintydig definert for all tid av Brundtlandkommisjonen. Kommisjonen gir sjølv opning for ulike tolkingar, men målet har likevel oppnådd eit minste felles multiplum.

Stortingsmelding 58 (1997-98) om "Miljøvernpolitikk for ei berekraftig utvikling" summerer desse minste felleskrava ved å formulere *tre dimensjonar* i berekraftomgrepet, der dei to siste også vert samanfatta som den *sosiale* berekrafta:

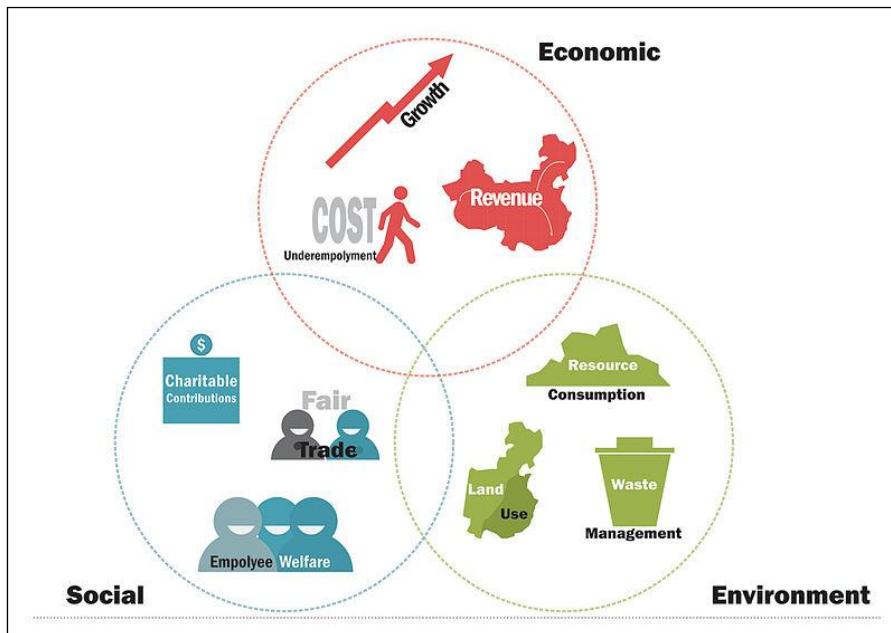
- *Økologisk* berekraft: Ta vare på dei avgjerande økosistema i verda.
- *Generasjonsrettferd*: Sikre at *framtidige* generasjonar får nok mat, reint drikkevatn, tilstrekkeleg husvære, skule osb
- *Global rettferd*: Sikre at alle *i dag* (mellan og innan land) får nok mat, reint drikkevatn, tilstrekkeleg husvære, skule osb.

I denne forståingane av berekraftig utvikling – som vi har samanfatta som «3BU-forståinga» - er økonomiske forhold eit *middel* for å oppnå økologisk og sosial berekraft (Høyler, 1997). I diskusjonen om oppfølging av Brundtlandkommisjonen sine tilrådingar er det samanhengen mellom økonomisk vekst og berekraftmålet, og spørsmålet om kva som ligg i kravet om global rettferd, som har vore mest kontroversielt. Kommisjonen sjølv meiner at økonomisk vekst i den rike delen av verda er eit naudsynt *verkemiddel* for ei global berekraftig utvikling; andre meiner at økonomisk vekst er *ein del av berekraftmålet* (Elkins, 2000); medan andre igjen tek til orde for at målet om økonomisk vekst er i *konflikt* med berekraftmålet (Næss, Høyler og Bhaskar, 2014).

Innlemming av berekraftmålet i næringslivet sine eigne utviklingsstrategiar

Den britiske miljøjournalisten John Elkington var i etterkant av framlegginga av Brundtlandrapporten opptatt av korleis ein skulle involvere næringslivet på brei basis i diskusjonen omkring og arbeidet for ei berekraftig utvikling. For å oppnå dette tok han utgangspunkt i det etablerte omgrepet "botnlina"(engelsk: "bottom line"). Dette omhandlar det grunnleggjande kravet om at ei privat verksemد må ha økonomisk overskot for å overleve. Dette kalla han den *første* eller den *økonomiske* botnlina. Så tok han utgangspunkt i den allereie eksisterande debatten om at næringslivet må ha etiske standarar knytt til sosiale forhold, som arbeidstakarrettar, stans i bruk av barnearbeid, kamp mot korrupsjon osb. Dette definerte han som den *andre* eller den *sosiale* botnlina. Desse to omgropa brukte han så for å lansere inn ei *tredje* botnline; nemlig den som omhandla berekraftig utvikling.

Denne tredje botnlina blei av og til kalla *berekraft* – av og til *miljøvern* botnlina. Av dette oppsto så nemninga "triple bottom line" (3BL), der altså berekraftig utvikling var éin av i alt tre "botnliner"².



Figur 4 Illustrasjon av trippel botnline brukt(3BL) i Wikipedia³

Frå "berekraftig" til "berre kraftig" utvikling?

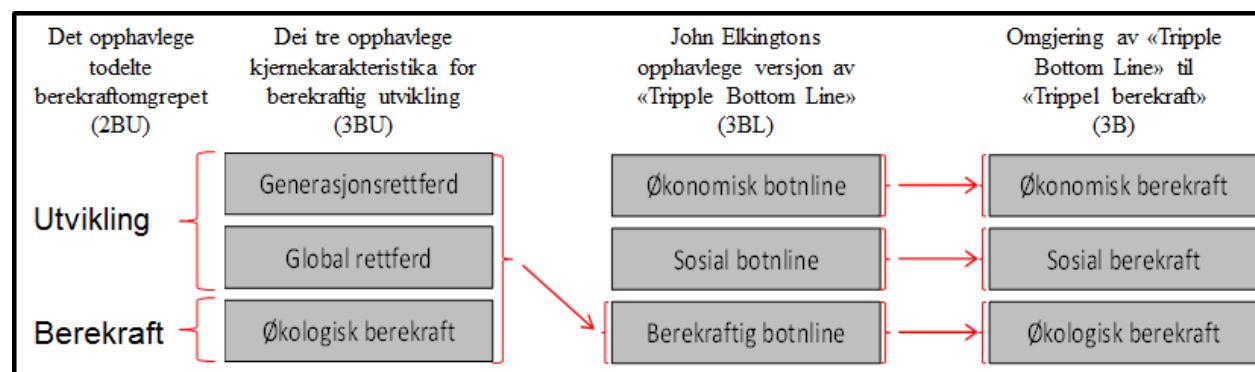
3BL måten å definere berekraft inn i ein næringslivsterminologi vart ein suksess og fekk etter kvart stor tilslutnad internasjonalt, m.a. gjennom formulering av ulike retningsliner, forretningscharter osb for ulike delar av næringslivet. Det er likevel ein openbar fare med slike overføringsprosessar - altså det å overføre ei politisk målformulering frå politikk til næringsliv – noko som er formulert på følgjande måte av professor Erling Holden (2007, s 29): "there might be a world of difference between business goals and the overall goals of society". Faren er at meiningsinnhaldet kan bli vesentleg forandra. Denne faren blir i dette tilfellet forsterka ved at overføringsprosessen etter kvart tar ei ny vending; eller rettare sagt: Eitt skritt tilbake igjen. Etter kvart fann bruken av 3BL omgrepet også vegen 'tilbake' inn i offentleg styring og politikkutvikling. No vert dei tre formene for "botnline" bytta ut med tre former for berekraft, som vi kan kalle 'trippel berekraft'(3B). Men det skjedde altså nokre viktige endringar på vegen tilbake til offentleg politikkutvikling. I samband med offentleg styring og politikkutforming har ikkje nemninga 'økonomiske botnlina' same tyding som innafor privat verksemd, og nemninga «økonomisk botnline» blei difor redefinert (og døypt om) til «økonomisk berekraft», der innhaldet vart knytt til det tradisjonelle økonomiske målet om

2 Første gong lansert i 1994: John Elkington, "Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development". California Management Review 36, no. 2 (1994): 90–100.

3 http://en.wikipedia.org/wiki/File:Triple_Bottom_Line_graphic.jpg

økonomisk vekst, ikkje berre økonomisk overskot. Tilsvarande blir den «sosiale botnlina» døypt om til «sosial berekraft», men då med eit ganske anna innhald enn den tydinga Verdkommisjonen opphavleg la i nemninga sosial berekraft; nemleg om sikring av behova til verdas fattige. I den nye omdøypte «sosial berekrafta» blir dei grunnleggjande behova supplert med behov høgare opp i behovshierarkiet ved at prioriteringa av verdas fattige blir fjerna når omgrepene vert nytta i rike land som Norge. Vidare vert andre typar behov enn dei reint materielle behova tatt inn, som t.d. brukarmedverknad, kulturell påverknad osb. Utfallet av desse fram-og-tilbake prosessane – frå offentleg til privat og tilbake til offentleg verksemde – er vist i tabellen under. Som tabelltittelen viser har vi kalla den utviklinga for ei *pervertering*; eit ord som betyr vende opp og ned på, omstyrte, fordreie. I dette ligg at vi meiner at den siste tydinga av målet inneber at det faglege innhaldet, og difor også det opphavlege politiske innhaldet i berekraftmålet, har blitt vesentleg endra – og at denne utviklinga er negativ i den forstand at meiningsinnhaldet i den sist omtalte tydinga (3B) står i fare for å bli så forskjellig frå opphavet (2B) at det er vanskeleg å hevde at dei er fult ut samanliknbare. Vi vil vidare hevde at det er den økologiske berekrafta som har måtte vike plass for økonomiske omsyn, ved at økonomisk vekst har blitt løfta opp som eitt (av fleire) aktuelle verkemiddel for å nå ei berekraftig utvikling til å bli eit tredje og sjølvstendig berekraftmål på linje med den økologiske og sosiale berekrafta (Aall, 2014). Vi meiner dette bryt med dei faglege rammene for og det opphavlege politiske meiningsinnhaldet i berekraftmålet slik det vart presentert i Brundtlandrapporten i 1987.

Tabell 3: Pervertering av målet om ei berekraftig utvikling (Aall, 2014)



«Berekraftig» eller «berre kraftig» reiseliv?

Tilsvarande som vist i tabellen over for det generelle berekraftmålet finn vi to hovudforståingar av kva berekraftig reiseliv bør vere. Nokre tek til orde for at berekraftig reiseliv består av tre likeverdige aspekt, enkelt omtalt som miljø, sosialt ansvar og økonomisk lønsemeld (3B). Desse må alle vere oppfylt for at reiselivet skal vere berekraftig. Den andre forståinga legg vekt på korleis berekraft er definert og forstått med utgangspunkt i Brundtlandkommisjonen sin rapport; det vi over har definert som 3BU-forståinga der økonomi er eit verkemiddel for å halde seg innafor naturen sine tolegrensar og for å dekke grunnleggjande menneskelege behov, ikkje eit sjølvstendig berekraftmål. 3B-forståinga kjem til uttrykk m.a. i Innovasjon Norge sine ti prinsipp for berekraftig reiseliv, medan 3BU-forståinga – i alle fall til ein viss grad – viser seg i regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2007 (i

mindre grad i den frå 2012), og i den regionale reiselivsplanen for Sogn og Fjordane frå 2010. I tillegg kjem at reiselivsaktørar i nokre samanhengar også må rette seg inn etter styringssignal om berekraftig utvikling ut over det som gjeld berekraftig reiseliv, t.d. kommunelova og plan- og bygningslova si forståing av berekraftig utvikling - som begge er meir i samsvar med 3BU- enn 3B-forståinga. Det er altså eit viktig poeng her at det finst *ulike* og dels *konkurrerande* forståingar av målet om eit berekraftig reiseliv som norske aktørar i reiselivssamanheng må rette seg etter. Under går vi konkret gjennom nokre hovudtrekk i desse forskjellane.

Nasjonale styringssignal om berekraftig utvikling med relevans for reiselivet

Reiselivsutvikling må - som poengtert over - i mange samanhengar rette seg inn etter lovverk og andre styringssignal som inneholder klare signal som gjeld berekraftig utvikling. Dei to mest sentrale her er:

- Plan- og bygningslova (er gjeldande for all reiselivsutvikling som inneber arealplanlegging)
- Naturmangfaldlova (som m.a. regulerer oppretting og forvaltning av større verneområde, som er relevant for den naturbaserte delen av reiselivet)

I første ledd i § 1 i plan- og bygningslova står det at «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner»⁴. I forklaringa til dette leddet står det m.a. at «Begrepet 'Bærekraftig utvikling' handler om balansen mellom økonomisk og sosial utvikling og ivaretakelse av miljøhensyn». Det er Fylkesmannen si miljøvernnavdeling som i praksis er det statlege organet som følgjer opp om kommunane legg til grunn berekraftmålet i si arealplanlegging. Vidare er det Klima og miljødepartementet (tidlegare Miljøverndepartementet) som har fremja Stortingsmeldingane om korleis Norge skal følgje opp målet om ei berekraftig utvikling. I dette ligg samla sett at det er 3BU-forståinga som i praksis ligg til grunn for statlege styresmakter sine ambisjonar om vertikal integrering av berekraftmålet overfor kommunane. Endå tydlegare er dette i naturvernpolitikken. Sjølv om den såkalla Fjellteksten har bana veg for at næringsomsyn, i hovudsak reiselivsomsyn, skal kunne integrerast i oppretting og forvaltning av større verneområde, er det i omsynet til vern av det biologiske mangfaldet som i hovudsak styrer norsk naturvernpolitikk, og dermed det vi over har forstått som 3BU-forståinga av berekraftmålet.

Regjeringa sin politikk på berekraftig reiseliv

I 2007 la regjeringa fram ei reiselivsmelding – «Verdifulle opplevelser» – der berekraftig reiseliv vart presentert som eitt av tre likeverdige mål for norsk reiselivsutvikling (Nærings- og handelsdepartementet, 2007). Dei to andre måla var:

- Økt verdiskaping og produktivitet i reiselivsnæringen
- Levedyktige distrikter gjennom flere helårs arbeidsplasser innenfor reiselivsnæringen

For kvart av dei tre hovudmåla er det omtalt ei rad konkrete tiltak. Strategien omtalar berekraftig reiseliv på følgjande måte (s 11):

⁴ https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-kapittel-1-fellesbestemmelser-1-1-lovens-formal/id556730/

Bærekraftig reiseliv innebærer at utviklingen av næringen skal legge til rette for levedyktige lokalsamfunn, gode og stabile arbeidsplasser og økonomisk levedyktige reiselivsbedrifter samtidig som miljøperspektivet ivaretas. Også reiselivet må tilstrebe lave utslepp av klimagasser og avfall og ivaretakelse av vårt natur- og kulturlandskap. Regjeringens forståelse av begrepet bærekraftig reiseliv omfatter også sosialt ansvar.

Strategien gjev brei omtale av klimautfordringane reiselivet står overfor, og då særleg dei som knyter seg til utslepp frå reiselivstransport – noko som skil strategien klart frå dei etterfølgande ti berekraftprisnippa Innovasjon Norge har lagt fram (s 31):

Transport er en av de viktigste miljøutfordringene for mange deler av reiselivet. Å ta i bruk mindre energikrevende transportformer som gir mindre utslepp vil være en hovedutfordring på lengre sikt. Reiselivet må bidra til at Norges ambisiøse målsetninger om å redusere utslepp av klimagasser nås. Regjeringen oppfordrer reiselivsnæringen til å bli en bevisst etterspørre av klimavennlige transportløsninger.

Det arbeides også for at klimagassutslipp fra internasjonal skips- og luftfart skal inkluderes i bindende utslippsforpliktelser under Klimakonvensjonen og i et globalt kvotemarked slik at sektorene selv bærer kostnadene ved sine klimagassutslipp.

Ein viktig del av berekraftprogrammet som vart lansert i reiselivsstrategien for 2007 var konkretisering av målet om eit berekraftig reiseliv. Dette vart gjort gjennom ein dialogprosess mellom Innovasjon Norge, reiselivsnæringa og reiselivsforvaltninga.

Innovasjon Norge sin definisjon av berekraftig reiseliv i form av 10 prinsipp for berekraftig reiseliv⁵ gruppert i tre hovudområde (jf tabellen under). Dei ti prinsippa er utdjupa av Innovasjon Norge gjennom ei sjekkliste (jf kolonnen "eksempel" i tabellen på neste side) som blir presentert på følgjande måte på Innovasjon Norge sine heimesider⁶:

Hjelp til å vurdere bærekraft i ditt prosjekt. Vi krever at våre søkeres redegjør for hvordan de omsøkte tiltakene vil påvirke bedriftens bærekraft. Derfor ber vi om at du vurderer ditt tiltaks positive og negative påvirkning ut ifra dette skjemaet.

Ved å ta føre seg det systemet Innovasjon Norge har utvikla, kan det verke som om perverteringen omtalt over har tatt endå eit skritt ved at det som gjeld den økologiske berekrafta er svekka. Dette er skjedd ved at "klima" ikkje er med (jf tabellen under). Sjølv om utslepp av klimagassar i prinsippet er fanga opp av formuleringa under punkt 4 ("utslepp til luft" og indirekte gjennom formuleringa "forbruk av knappe og ikkje fornybare ressurser"), er det likevel spesielt at den tematikken som har blitt så dominante i berekraftdebatten – klimaproblematikken – ikkje er omtalt spesifikt i eit så omfattande kriteriesett. Slik konkretiseringa av berekraftig reiseliv framstår av tabellen under er det lagt mest vekt på det Elkington kalla den økonomiske og sosiale botnlina og minst vekt på det som Elkington først kalla berekraft botnlina (og som i tabellen under har fått nemninga "bevaring av natur, kultur og miljø"; i andre samanhengar kalla "økologisk berekraft").

5 <http://www.innovasjonnorge.no/Reiseliv/Finansiering/Baerekraftig-reiseliv/Prinsipper-for-et-barekraftig-reiseliv/>

6 <http://www.innovasjonnorge.no/Reiseliv/Finansiering/Baerekraftig-reiseliv/Hjelp-til-a-vurdere-barekraft-i-ditt-prosjekt/>

Tabell 4: Innovasjon Norge sine 10 prinsipp for berekraftig reiseliv⁷

| Hovedområde | Prinsipp | Forklaring | Eksempel |
|------------------------------------|---|---|--|
| Bevaring av natur, kultur og miljø | 1. Kulturell rikdom | Respektere, videreutvikle og fremheve lokalsamfunnets historiske kulturarv, autentiske kultur, tradisjoner og sær preg. | <ul style="list-style-type: none"> • Bruk av historie og kultur i reiselivsprodukt • Autentiske og ekte opplevelser |
| | 2. Landskapets fysiske og visuelle integritet | Bevare og videreutvikle landskapskvalitet, både for by og bygd, slik at landskapets fysiske og visuelle integritet ikke degraderes. | <ul style="list-style-type: none"> • Byggeskikk og terrengetilpassing |
| | 3. Biologisk mangfold | Støtte bevaringen av naturområder, dyreliv og habitater, og minimere ødeleggelser av disse. | <ul style="list-style-type: none"> • Utbyggingssaker med store naturinngrep |
| | 4. Rent miljø og ressurs effektivitet | Redusere reiselivsbedrifters og turisters forurensing av luft, vann og land (inkludert støy), og redusere avfall og forbruk av knappe og ikke-fornybare ressurser. | <ul style="list-style-type: none"> • Ulike miljøtiltak som energisparing • Miljøvennlige transportløsninger • Miljøsertifisering av bedriften |
| Styrking av sosiale verdier | 5. Lokal livskvalitet og sosiale verdier | Bevare og styrke livskvaliteten i lokalsamfunnet, inkludert sosiale strukturer, tilgang til ressurser, fasiliteter og fellesgoder for alle, samt unngå enhver form for sosial degradering og utnytting. | <ul style="list-style-type: none"> • Tiltak som skaper samhandling og gode strukturer lokalt • Reiselivsutvikling som tar hensyn til lokalsamfunnets behov |
| | 6. Lokal kontroll og engasjement | Å engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interesser mht. planlegging, beslutningstaking og utvikling av lokalt reiseliv. | <ul style="list-style-type: none"> • Lokalt samarbeid og samspill mellom reiseliv og andre næringer |
| | 7. Jobbkvalitet for reiselivsansatte | Å styrke kvaliteten på reiselivsjobber (direkte og indirekte), inkludert lønnsnivå og arbeidsforhold uten diskriminering ut fra kjønn, rase, funksjonshemminger eller andre faktorer. | <ul style="list-style-type: none"> • Tiltak som sikrer gode arbeidsvilkår |
| | 8. Gjestetilfredshet og trygghet; opplevelseskvalitet | Å sørge for trygge, tilfredsstillende og berikende opplevelser for alle turister uavhengig av kjønn, rase, funksjonshemminger eller andre faktorer. | <ul style="list-style-type: none"> • Å sikre høy kvalitet på opplevelsene • Kunnskap om gjestene og deres behov. |
| Økonomiske levedyktighet | 9. Økonomisk levedyktige og konkurransedyktige reiselivsdestinasjoner gjennom lokal verdiskapning | Å sikre levedyktigheten og konkurransedyktigheten til reiselivsdestinasjoner i et langsigkt perspektiv, gjennom å maksimere reiselivets verdiskapning i lokalsamfunnet, inkludert hva turistene legger igjen av verdier lokalt. | <ul style="list-style-type: none"> • Tiltak som sikrer at inntekter fra reiselivet forblir der de skapes |
| | 10. Økonomisk levedyktige og konkurransedyktige reiselivsbedrifter | Å sikre levedyktigheten og konkurransedyktigheten til reiselivsbedrifter i et langsigkt perspektiv. | <ul style="list-style-type: none"> • Tiltak som sikrer god drift av bedriften |

I april 2012 la regjeringa fram ein nye reiselivsstrategi: «Destinasjon Norge». Den nye strategien signaliserte nokre viktige endringar i regjeringa sin politikk for berekraftig reiseliv (Næringsdepartementet, 2012, s. 24-25, vår understrekning):

I regjeringens tidligere nasjonale strategi for reiselivsnæringen, Verdifulle opplevelser, er utvikling av Norge som et bærekraftig reisemål ett av tre hovedmål. Denne ambisjonen styrkes nå ytterligere ved å gjøre bærekraft til en overordnet premiss i ny strategi for reiselivet. Det betyr at utvikling av Norge som et bærekraftig reisemål settes som en forutsetning for regjeringens næringspolitikk overfor reiselivsnæringen.

Regjeringen bygger sin forståelse av begrepet bærekraftig reiseliv på tre likeverdige aspekter, enkelt beskrevet med miljø, sosialt ansvar og økonomisk lønnsomhet som alle må være oppfylt for at reiselivet skal være bærekraftig....

⁷ <http://www.innovasjonnorge.no/CorePageSimple/torstein-testing/cutout/reiselivrest/Barekraftig-reiseliv-i-teori-og-praksis/Prinsipper-for-et-barekraftig-reiseliv/?layout=small>

Bærekraft som premiss skal bety at hensynet til en bærekraftig utvikling av norsk reiselivsnæring styrer beslutninger og integreres tydelig i alle innsatsområder. Dette går også igjen i de konkrete tiltakene det redegjøres for senere i denne strategien.

Ut over dette gir dokumentet liten plass til drøfting av berekraftutfordringar og miljøproblem knytt til reiselivet. Av gjennomgangen over er det rimeleg å trekke to konklusjonar om regjeringa sin politikk for berekraftig reiseliv: Regjeringa har skifta frå ein sektormodell i 2007-strategien til ein integreringsmodell i 2012-strategien for ivaretaking av målet om eit berekraftig reiseliv; og regjeringa har skifta frå ein (i stor grad) 3BU-forståing av berekraftmålet i 2007-strategien til ein (reindyrka) 3B-forståinga i 2012-strategien.

Reiselivsplan for Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane fylkeskommune sin reiselivsplan (2010-2025) har på tilsvarende måte som for regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2007 ført opp berekraftig reiseliv som eitt av tre hovudmål. Dei to andre hovudmåla er:

- Auka verdiskaping
- Auke i tal gjestedøgn

I følgje planen er auka verdiskaping og eit meir berekraftig reiseliv dei viktigaste måla. I følgje planen skal ambisjonane om auke i tal gjestedøgn forståast som ein strategi for å nå desse to måla. Om berekraft står m.a. følgjande:

Etablere ei lønsam reiselivsnæring som aukar trivsel i lokalsamfunna og som reduserer miljøbelastninga lokalt og globalt. Bærekraftig forvaltning skal vera eitt av Sogn og Fjordane sine viktigaste konkurranseføremønar.

På same måte som for regjeringa si reiselivsmelding frå 2007 (men ikkje den frå 2012) inneholder reiselivsplanen for Sogn og Fjordane ei rad tiltak for å støtte opp under berekraftmålet. Samstundes har planen ambisjonar om integrering av berekraftomsyn, og her er planen i tråd med regjeringa si reiselivsstrategi frå 2012. På området infrastrukturtiltak og fellestiltak heiter det soleis at (side 28):

Fylkes- og kommunepolitikarane bør legge langsiktige føringar for samfunns- og lokalutvikling der ein inkluderer omsyn til konsekvensar og mogleheiter for reiselivet i saker om kraftutbygging, kraftnett, vegnett, oppdrettskonsesjonar og arealbruk, vindmølleparkar og anna næringsutvikling m.m.

Det sentrale i denne samanheng er at forståinga av berekraftmålet i reiselivsplanen for Sogn og Fjordane skil seg vesentleg frå den forståinga som kjem til uttrykk i regjeringa si reiselivsstrategi frå 2012. Den forståinga som kjem til uttrykk i reiselivsplanen er meir i tråd med den opphavlege "trippebotnline" (3BL) tilnærminga, ved at planen klart skil mellom tradisjonelle økonomiske omsyn i næringa og berekraftomsyn, og peiker på at desse to omsyna ikkje er del av ein samla berekraftmålsetting, men to ulike mål - som kan vere i konflikt med kvarandre - men som ein så langt råd ønskjer å sameine.

Vårt analytiske perspektiv

I tabellen under har vi vist det analytiske rammeverket vi har nytta i case-analysane får analyse av utfallet av integreringsprosessen; altså kva slags berekraftperspektiv den lokale integreringa enda opp med. Her har vi forsøkt å dekkje spennet frå det vi over har definert som den opphavlege berekraftforståinga (2BU) - som framleis (i alle fall i nokon grad) er å finne i statlege styringssignal om berekraftig utvikling generelt - til den nye tripple-bottom-line inspirerte tilnærminga (3B) som etter

kvart har teke over i dei statlege styringssignalene som eksplisitt gjeld berekraftmålet nytta i reiselivssamanheng. Dette er operasjonalisert på følgjande måte:

- Vi har nytta tre berekraftdimensjonar (økologisk sosial og økonomisk berekraft)
- Vi har skilt mellom eit lokalt og eit globalt perspektiv

Ein reindyrka 2BU-forståing vil i dette rammeverket omfatte felt (1), (2), (3) og (4), medan ein reindyrka 3B-forståing i tillegg vil omfatte felt (5) og (6), eventuelt kombinert med å tone ned (eller i verste fall utelate) felt (2) og (4). Dette rammeverket har vi nytta til tre analysar:

1. Kva er innhaldet av den «bestillinga» *stat og/eller fylkesnivå* gjev til kommunen og/eller private utviklarar ved oppstarten av den reiselivsutviklinga vi analyserar.
2. Kva er innhaldet av den «bestillinga» *kommunestyret* gjev til administrasjonen og/eller private utviklarar ved oppstarten av den reiselivsutviklinga vi analyserar.
3. Kva er innhaldet i *utfallet* av den reiselivsutviklinga vi analyserar

Desse analysane presenterer vi implisitt i gjennomgangen av dei einskilde case, medan vi eksplisitt kjem tilbake til desse i kapittelet som summerer opp på tvers av case.

Tabell 5: Analytisk rammeverk for vurdering av berekraftprofil i bestillinga og utfallet av dei lokale integreringsprosessane

| Berekraftperspektiv | Lokalt perspektiv | Globalt perspektiv |
|---------------------|--|--|
| Økologisk berekraft | (1) ..redusere lokal ureining | (2) ..redusere utslepp av klimagassar og verne biologisk mangfald |
| Sosial berekraft | (3) ..tilpasse reiselivet til lokale kulturelle forhold | (4) ..utjamne forskjellar mellom fattige og rike land |
| Økonomisk berekraft | (5) ..styrke lokal verdiskaping | (6) ..fremje global vekst i reiselivsnæringa |

Caseanalysar

Prosjektet har analysert politikkintegrering av berekraftig reiseliv i fem case: kommunal planlegging for cruiseutbygging, kommunal planlegging for hyttefeltutbygging, statleg planlegging for etablering av verneområde, utvikling av merkeordning for berekraftige destinasjonar og tilrettelegging for vandreturisme. Vi presenterer her analysen av kvart casestudie for seg basert på dei to analysemodellen omtalt i dei føregåande kapitla: Modellen for analyse av integreringsprosessen (jf *Tabell 1*) og modellen for analyse av utfallet av integreringsprosessen (jf *Tabell 5*). I kapittel fire gjer vi ein analyse på tvers av case.

Cruiseutbygging

I dette delkapitlet presenterer vi analysane av integrering av berekraftomsyn i planlegging av cruiseutbygging i Aurland og Stryn kommune. I begge kommunane er det gjennomført planprosessar for bygging av ein cruisekai nummer to i kommunane. I Stryn var planane knytt til utbetring av infrastrukturen for eksisterande cruisekai i Olden. Spørsmålet vi skal svare på er vilkår for integrering av berekraftomsyn i planleggingsprosessane. Først gir vi ein introduksjon om planprosessane i dei to kommunane før vi analyserer prosessane i forhold til vår analysemodell.

Planprosessane

I begge kommunar er forvaltning av hamnene tillagt kommunale (Aurland) og interkommunale (Stryn) føretak, høvesvis Aurland Hamnevesen og Nordfjord Hamn. Kommunelova gir kommunar og fylkeskommunar høve til å opprette kommunale og fylkeskommunale føretak (kapittel 11 i lova). Samansetting av styret og vedtekter for føretaka vert fastsett av kommunestyret/fylkesting. Føretaka rapporterer direkte til kommunestyret/fylkesting, mens administrasjonssjefen i kommunen/fylket kan utsette iverksetting av vedtak til saka er handsama av kommunestyret/fylkesting. Elles har ikkje administrasjonen styringsrett på føretaket sin aktivitet.

Våren 2011 tok Aurland hamnevesen initiativ til utgreiing for ein cruisekai nummer to i kommunen. På oppdrag av hamnevesenet utgreidde Norconsult moglege lokaliseringar av kaia. Kommunestyret slutta seg formelt til målet om å bygge ein ny kai i juni 2012 gjennom vedtak om utlegging av planprogrammet til offentleg høyring. Tiltaket kom først inn i kommunal planstrategi hausten 2012.

I forslag til planprogram var ei lokalisering, Tjøresva, peika ut. I vedtaket frå kommunestyret heiter det at fleire lokaliseringar skulle greiast ut: «*Parallelt med planprosessen for Tjøresva skal det utgreiast kaiøyningar på Heggviksvå og Salthella*». I det endelege planprogrammet var berre lokalisering på Tjøresva tatt med. I samband med første handsaming i kommunestyret anbefalte rådmannen utarbeidning av ein kommunedelplan som inkluderte kommunesenteret for å sjå heilskapleg på utbygginga. Det politiske fleirtalet avviste dette og ville ha ein reguleringsplan avgrensa til det nære området rundt kaia for å kunne gjennomføre planlegginga raskt.

Planprogrammet var på høyring sumaren 2012, men få lokale lag og organisasjonar gav uttale.

Fylkeskommunen tilrådde m.a. utarbeiding av ein kommunedelplan for Vangen basert på ei stadanalyse.

Til møte i kommunestyret i oktober 2012 rådde rådmannen frå godkjenning av planprogrammet, og foreslo formelt utarbeiding av ein kommunedelplan. Kommunestyret avviste dette, men utvida området for konsekvensutgreiinga i planprogrammet til å inkludere kommunesenteret. Sjølve planområdet vart likevel ikkje utvida.

I løpet av 2012 vart motstanden mot utbygginga frå innbyggjarar meir og meir synleg i media. I fleire iesarinnlegg vart spørsmål om ønska utviklingsretning for lokalsamfunnet generelt, og reiselivet spesielt tatt opp. Representantar for det politiske fleirtalet i kommunen nytta media til å fremje synspunkt om behovet for ny kai og at lokaliseringa burde vere ved kommunesenteret. Politikarane svarte ikkje på dei spørsmåla innbyggjarane reiste i media. Det var difor ulike debattar om cruisekai i lokalsamfunnet, ein mellom politikarane om lokalisering og ein debatt der innbyggjarar reiste meir grunnleggande spørsmål.

I desember 2012 la Aurland hamnevesen fram forslag om oppstart av planprosess for etablering av seawalk i Flåm (i tillegg til ny fastkai i Aurland). Dette vart stoppa av utval for plan og utvikling (UPU) i februar 2013. Utvalet støtta rådmannen i at tiltaket måtte inkluderast i ein kommunedelplan for Flåm sentrum. Vedtaket var samrøystes og gjekk ikkje tilbake til kommunestyret.

I juni 2013 avviste utval for plan og utvikling planprogrammet for reguleringsplan på Tjøresva. Med ei stemme overvekt gjekk utvalet inn for at det skulle lagast ein kommunedelplan som inkluderte kommunesenteret. Kommunestyret støtta ikkje vedtaket i UPU, men vedtok planprogrammet med ei stemme overvekt. Programmet for utarbeiding av reguleringsplanen var dermed klart eit år etter at kommunestyret handsama det første gong.

Sommaren 2014 la Aurland hamnevesen ut fortøyingsbøyer i Flåm hamn utan å søkje kommunen om løyve. Ein bonde sette i gang den såkalla «rundballeaksjonen» med slagord retta mot cruisetrafikken og utsetting av bøyene. Styret i hamnevesenet retta kraftig kritikk til administrasjonen sin handlemåte i eit brev til hamnesjefen sommaren 2014.

I november 2014 vedtok Aurland kommunestyre, etter forslag frå hamnevesenet, å avslutte planarbeidet med å etablerte ein cruisekai nummer to i kommunen. Den formelle grunngjevinga for vedtaket var nedgang i cruisetrafikken og som fylgje av dette «sterkt reduserte inntekter» til hamnevesenet, slik det heiter i saksdokumentet til kommunestyret frå hamnesenet.

Revisjon av kommunedelplanen for Olden var inkludert i kommunal planstrategi av september 2012. Stryn formannsskap vedtok oppstart av planprosess for revisjonen i januar 2014 med vedtak om høyring av planprogram. Hovudspørsmålet i planen var cruiseutbygging. Det kom ei rekke merknader til planprogrammet m.a. frå fylkeskommunen og fylkesmannen. Etter at planprogrammet vart endra i tråd med fleire av innspela, vart programmet vedteke i april 2014. Utkast til kommunedelplan vart lagt ut til offentleg ettersyn seinhausten 2014. Det kom inn i alt 41 uttaler m.a. to motsegn frå Fylkesmannen. Kommunen hadde drøftingsmøte med fylkesmannen i februar 2015 der fylkesmannen opprettheldt motsegna angåande samfunnstryggleik og beredskap og til flyekaia/seawalk i Olden.

Kommuneadministrasjonen reviderte kommunedelplanen, m.a. vart ny cruisekai teken bort. Planen fokuserte dermed på utbetring av infrastrukturen på land for cruisepassasjerane. Kommunedelplanen vart på nytt lagt ut til offentleg ettersyn våren 2015. Det kom då ni uttale. Fylkesmannen trekte sine motsegn til planen.

I saksutgreiinga til kommunestyret etter andre høyring vart det foreslått å legge bort planane om ein cruisekai nummer to i Olden. I administrasjonen sine vurderingar i saksdokumentet heiter det at kommunen har: (...) *erfart at svært mange er skeptiske til å legge til rette for eit nytt kaialternativ i Olden. Mange ser heller ikkje behovet for meir kaikapasitet.* Kommunestyret følgde administrasjonen si innstilling. Utviding av eksisterande kai og tiltak for å forbetre infrastrukturen for mottak av cruisepassasjerar vart vedteken halvanna år etter første handsaming.

Vertikal integrering

Vårt analyseperspektiv for vertikal integrering har ståstad Aurland og Stryn kommunar fordi det er her initiativet om bygging av cruisekai kjem frå. Det gjer at vår analyse om vertikal integrering dreier seg om i kva grad kommunane oppfattar og integrerer styringssignal frå regionale og nasjonale styresmakter.

Inkludering

I planprogrammet for utbygginga i Aurland er det vist til at fleire strategiske planer som vedkjem reiseliv, transport, klima og miljø er under utarbeiding av fylkeskommunen. I programmet heiter det at planen om ein ny cruisekai må: «*sjåast opp mot desse og dei strategiane som ein legg opp til*». M.a. er fylkesdelplan for klima og miljø omtalt når det gjeld behovet for omstilling i reiselivet for å møte klimautfordringane. I planprogrammet i Aurland er det også vist til at reguleringsplanen for cruisekai må ta omsyn til statlege planretningsliner og særlover som angåande barn og unge sine interesser. Vidare heiter det at planen må ta omsyn til samordna areal- og transportplanlegging der det m.a. er vist til at: «*Det skal legges til grunn et langsiktig, bærekraftig perspektiv i planleggingen*». Vidare viser planprogrammet til at biomangfaldlova pålegg å greie ut om tiltaket vil påverke «*naturmiljø og naturmangfold i fjorden og kystsonen*», og planen viser til retningsliner for strandsoneforvaltning og ureiningslova.

Det er difor ikkje tvil om at planprogrammet inkluderer både fylkeskommunale og nasjonale styringssignal om å legge til grunn omsynet til naturmiljø, landskap, berekraftig utvikling og berekraftig reiseliv i planlegginga.

I kommunedelplanen for Olden er det vist til nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging. Konkret viser planen til at kommunen skal ta ei rekke nasjonale omsyn i planlegginga, m.a. Plan og bygningslova sine generelle retningsliner om at kommunen skal setje mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklinga, avklare samfunnsmessige behov og oppgåver, og vise korleis oppgåvene kan løysast. Vidare er det vist til samfunnstryggleik, helse, gode bu- og oppvekstvilkår, verdiskaping og næringsutvikling. Kommunedelplanen viser også til fylkeskommunen sin plan for reiseliv 2010-2025.

Det er difor ikkje tvil om at viktige samfunnsmessige omsyn og berekraftig reiseliv er inkludert i plandokumenta i Stryn kommune.

Konsistens

Vilkåret om konsistens dreier seg om i kva grad kommunane har vurdert konsistensen mellom andre politikkar og berekraftig reiseliv i planlegginga. Her avgrensar vi oss til å vurdere i kva grad kommunen har vurdert alternative strategiar for reiselivsutviklinga. I reiselivsplanen for Sogn og Fjordane heiter det m.a. at vidare satsing på cruiseturisme bør vurderast opp mot auka satsing på landbasert turisme. Plan- og Bygningslova tilrår også kommunen å gjere denne type vurderingar i paragraf 11-2: «*(...)Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen».*

Plandokumenta for cruiseutbygging i Aurland gjer ikkje vurderingar av forholdet mellom ny cruisekai og landbasert turisme. Rådmannen rådde til at vurdering av alternative strategiar burde gjerast innafor ramma av ein kommunedelplan for kommunesenteret, men det politiske fleirtalet avviste dette. Planprosessen i Aurland vart altså ikkje leia slik intensjonen er i følgje Plan- og Bygningslova: å greie ut ulike strategiar og tiltak for å oppnå dei måla kommunen hadde sett seg, for sidan å vurdere strategi og tiltak som best bidreg til realisering av måla. Om kommunen hadde følgt PBL si tilråding kunne det gitt betre samanheng mellom planane for cruiseutbygginga og anna reiselivsutvikling.

På direkte spørsmål om omfattande cruiseturisme kan påverka andre former for turisme, svarer ordføraren:

Ser ikkje det som problem. Det kan vere eit punktproblem med kapasitet på Flåmsbana til visse tidspunkt. Flåmsbana sine gode inntekter skuldast cruise, men på mange avgangar er det ikkje plass til andre reisande (...) Det er kapasitetsproblem på nokre avgangar og dagar, men eg er ikkje kjent med kapasitetsproblem for andre tilbod.

Slike vurderingar vart også gjort i utgreiing under planprosessen der Aurland sitt potensiale for vidare cruisevekst: «*(...) begrenses betydelig av kapasiteten på Flåmsbana som nærmer seg taket»* (Horwath, 2012). Dette er likevel ikkje omtalt i planprogrammet.

I reiselivsplanen for Sogn og Fjordane heiter det også at vidare satsing på cruiseturisme i utgangspunktet bør konsentrerast rundt eksisterande hamner (t.d. Flåm, Skjolden og Olden) og der hamneanlegg og infrastruktur allereie er på plass. Når vi spør korleis Aurland kommune oppfattar fylkesplanen på dette punktet svarer ordføraren at Aurland cruisekai ikkje vert ein ny destinasjon, men ein del av Flåm: «*Her vil ein bruke mykje av den same infrastrukturen»*. Leiar i Aurland hamnestyre svarar anagleis: «*Vi er kjent med det, og det er litt i den samanheng vi må hegne om det ein har og utvikle det»*. Med orda «*det ein har*» meiner styreleiaren Flåm. Dette betyr at ordførar og leiar i hamnestyret i Aurland tolkar fylkesplanen for reiseliv ulikt og på ein måte som passar med deira syn på aktuell lokalisering av den nye kaia. Ordføraren vil ha lokalisering nær kommunesenteret, mens leiar i hamnestyret vil bygge ut i Flåm.

I Stryn kommune var planprosessen gjennomført meir i samsvar med intensjonen i Plan- og bygningslova ved at det vart utarbeidd ein kommunedelplan for Olden forankra i kommuneplanen. Likevel var vurderingane av cruiseutbygginga sin betydning for anna reiseliv svake og det var ikkje gjennomført ein reell vurdering av alternativ strategi for reiselivsutvikling. I kommunedelplan for Olden kjem ein likevel litt inn på tilhøve til anna turisme:

Det er svært viktig at cruisepassasjerane ikkje fortrenger andre turistar, då auka omsetning på cruise kan føre til nedgang på anna turisme. Største faren for konflikt mellom desse er oppleving av trengsle, kø og kaos både i Olden sentrum og på dei største utfluktsmåla.

For å unngå fortrenging av andre turistar peikar Nordplan si utgreiing på behovet for trygg og effektiv spreiing av turistar/passasjerar både i Olden sentrum og på utfluktene (Nordplan, 2014). Gjennom utbetring av gang- og terminalareal på Oldenleirane skulle kommunen unngå trengsel og kø i Olden sentrum. Når det gjaldt negative effektar på dei store utfluktsmåla var det i Nordplan si utgreiing vist til auke i kapasitet med ny båt på Lovatnet og gondolbane til Hoven. Kapasiteten på dei mange andre utfluktene vart ikkje vurdert.

Samla ser vi at konsistensvurderingane av forholdet mellom cruise og andre former for turisme er fråverande i kommuneplanen og dei er svake i kommunedelplanen.

Vektlegging

I følgje analysemodellen skal vi her sjå på i kva grad berekraftig reiseliv vert prioritert når også andre politikkomsyn er på agendaen. Både fylkesplanen for reiseliv og kommuneplanen i Aurland har fokus på behovet for heilårsarbeidsplasser. Ordføraren i Aurland svarer slik når vi ber han kommentere at næringsjefen i fylkeskommunen har stilt spørsmål om kvifor ein skal forsterke ubalansen mellom sommar og vinter ved enda sterkare cruiseutbygging:

For å lukkast i skuldersesongane er cruise veldig viktig. Cruise har den største andelen av turistar i mai, men også i starten av juni utgjer cruise ein veldig viktig del. Ein har strekt sesongen med april og september. Det har vore mykje snakk om lengre sesong, men det er ikkje så lett i praksis.

Ordføraren viser dessutan til at arbeidet for å skape ein heilårsdestinasjon må gjerast meir mot tradisjonelle hotellaktørar. Både ordføraren og leiar i utvalet for plan og utvikling viser til at cruisetrafikken er viktig for både reiselivsbedrifter og andre bedrifter i Flåm ved at sommartrafikken legg eit økonomisk grunnlag for at dei klarer seg gjennom lågsesongen.

Som omtalt under avsnittet inkludering har plandokumenta både i Aurland og Stryn med tilvising til fylkeskommunale planar. Korleis kommunedelplanen i Stryn meir konkret tek omsyn til dei regionale planane og nasjonale styringssignalene er ikkje omtalt. Når vi spør ordføraren i Stryn kommune om fylkeskommunen sin reiselivsplan har hatt betydning i planarbeidet er svaret:

Vi har hatt ein diskusjon, det er to satsingsområde på cruise i fylket, det er Flåm og Olden. Der er tyngdepunkta på cruise. For meg er det uklårt kva fylkeskommunen meiner. Er usikker på om dei vurderer cruise som berekraftig i framtida, usikker på det. Slik sett har det vore viktigare for oss kva vi kan få til i Nordfjord med våre samarbeidspartnerar, og mot Geiranger. I tillegg er det føringar og tilnærmingar hos Nordfjord Havn, meir enn kva ein tenker i Leikanger (fylkeskommunen). Det er interessant nok, men eg trur vi har litt ulike syn på ting.

Vår tolking av ordførarane i Aurland og Stryn er at fylkesplanen for reiseliv har relativ lita betydning for korleis kommunen planlegg for vidare cruiseutbygging.

Ressursar

I følgje analysemodellen dreier ressursar seg om kompetanse, tidsbruk og andre ressurstilgangar i planlegginga. Som vi har sett nytta ordføraren og det politiske fleirtalet i Aurland i mindre grad den plankompetansen som var i kommuneadministrasjonen enn i Stryn. Det bidrog til ein langdryg prosess for å få vedteke planprogrammet. I prosessen vart kompetansen til det regionale planforum nytta. Stryn kommune fekk vedteke planprogrammet i løpet av nokre få månader, men også der var

det drøftingar med Fylkesmannen. Begge kommunane fekk med andre ord nyte av regional styresmakt sin kompetanse.

Rapportering

I følgje analysemodellen dreier rapportering seg for det første om korleis dokumenta skisserer at berekraftomsyn skal takast omsyn til forut for realisering av tiltaket, og for det andre korleis omsynet til berekraft er tatt i vare ved realisering av tiltaket.

Vi finn ikkje krav til sluttrapportering av tiltaket verken i planprogrammet i Aurland eller i kommunedelplanen for Olden. Som omtalt tidlegare innehold plandokumenta i begge kommunane ei rekke berekraftrelevante forhold for konsekvensutgreiinga. Planprogrammet i Aurland har ein utførleg omtale av utgreiingstema som m.a. viser til Nærøyfjorden sin verdsarvstatus og den Europeiske landskapskonvensjonen. Planprogrammet sa lite om rapporteringskrav til korleis omsynet til berekraft faktisk vart tatt i vare ved realisering av tiltaket. Planprogrammet kjem i nokon grad inn på energibruk og klimautslepp, men dette er mindre veklagt enn areal- og landskapsomsyn.

Kommunedelplanen for Stryn innehold både konsekvensutgreiing og ROS analyse av tiltaket. I konsekvensutgreiinga har «urening og klimapåverknad» fått verdien «stor negativ» effekt. Det er berre dette parameteret som i vurdering av ulike kai-alternativ har fått denne konsekvensen. I omtalen er den lokale effekten fokusert med m.a. smog-danning:

Ureining til luft og klimagassutslepp vil auke proporsjonalt med tal skip som legg til kai kvart år. Det er forventa ein prosentvis auke i passasjertala på 5 %, noko som betyr at klimagassutsleppa vil auke tilsvarande. Det kan oppstå situasjonar med smog-danning over fjordbukt (...) Ureining til luft og klimagassutslepp kan reduserast ved at destinasjonen får landstrøm (som omtalt for 0-alternativet. Det er ikkje teke høgde for dette tiltaket.

Med auke i kaikapasiteten i Olden og Aurland ville kommunane legge eit grunnlag for mogleg auke i den totale cruisetrafikken til Norge, og dermed auke i utslepp av klimagassar ikkje berre når skip ligg til kai i Olden og Aurland, men utslepp under heile seglasen. Kommunar kan difor gjennom sine reiselivsstrategiar påverke kva type reiseliv, og dermed klimautslepp, som vert fremja. Cruiseturisme er den ferieforma som er mest problematisk ut frå berekraft- og klimaomsyn . Cruiseturisme gir det høgaste energiforbruket og utsleppet av CO₂ per passasjerkilometer samanlikna med fly, bil og buss (Walnum, 2011). Når det gjeld klimaeffekten kan vi dra den same slutninga, turisme basert på buss og personbil gir ein klårt lågare klimaeffekt enn cruise for samanliknbare reiser ⁸ (Aall, Ekström, Engeset, Gössling, & Walnum, 2011).

Oppsummering om vertikal integrering

Både Aurland og Stryn kommunar har inkludert berekraft- og klimaomsyn frå fylkeskommunale (og nasjonale) planar i plandokumenta for cruisekaiutbygging. Den nasjonale reiselivsstrategien er i litra grad nemnd av kommunane i plandokumenta.

⁸ I vedlegg er resultat frå Vestlandsforskning sine studiar av energibruk og karbondioksydutslepp frå ulike ferieformer summert opp.

Verken plandokumenta i Aurland eller i Stryn hadde med vurderingar av vidare cruiseutbygging i forhold ein sterkare satsing på landbasert turisme slik som fylkesdelplan for reiseliv bad om. Plan- og Bygningslova rår også til vurdering av alternative strategiar for kommunane.

Stryn kommune fekk gjennomført vurderingar av moglege effektar av større cruisetrafikk for anna turisme i utgreiingar som låg til grunn for kommunedelplanen. Utbygging av infrastrukturen på land skulle hindre trengsel i Olden sentrum, men vurderingane var elles avgrensa til nokre få, av mange, utfluktsmål. Dokumenta vurderte heller ikkje om auka cruisetrafikk vil redusere etterspurnaden etter overnattingar på land.

Når det kjem til den konkrete vektlegginga vert Fylkeskommunen sine styringssignal om å knyte vidare cruiseutvikling til eksisterande hamner tolka og vektlagt av Aurland på den måten at signala gir støtte til kommunen sitt perspektiv i planlegginga. I Stryn oppfattar den politiske leiinga at fylkeskommunen og kommunen har ulike syn på cruiseutbygging, og at kommunen rettar seg mot andre samarbeidspartnarar.

I Aurland kommune bidreg lite bruk av den planfaglege kompetansen i kommune-administrasjonen til at nasjonale og regional styringssignal vert svake i planprosessen. Aurland hamnevesen, som hadde ansvar for planlegginga, hadde lite kompetanse i kommuneplanlegging. Begge kommunane måtte ta omsyn til regional styresmakt sin kompetanse og motsegn eller høve til å gi motsegn. Plandokumenta i begge kommunane omtaler ei rekke berekraft- og klimarelevante forhold som planlegginga måtte ta omsyn til, men dokumenta seier lite om *korleis* desse omsyna skal inkluderast. Planane i begge kommunar har heller ikkje med krav til sluttrapportering av tiltaket når det gjeld korleis berekraft- og klimaomsynet faktisk vart tatt i vare.

Horisontal integrering

Vi skal så analysere i kva grad berekraftomsynet vart horisontalt integrert i planleggingsprosessane i Aurland og Stryn kommunar.

Inkludering

Framlegget om å starte ein planprosess for etablering av ein cruisekai nummer to i Aurland kommune var ikkje forankra i kommuneplanen, ei heller i kommunestyret. At tiltaket heller var forankra i kommunal planstrategi, som jamnleg vert revidert av kommunestyret, gir ein indikasjon på at initiativet vart tatt utanfor dei formelle planprosessane.

Kommuneplanen for Aurland viser til Fredriksstaderklæringa, som kommunen har slutta seg til, og som legg berekraftig utvikling til grunn for kommunen sitt arbeid. I kommuneplanen for perioden 2008-2020 er berekraftig utvikling og lokal agenda 21 fokusert:

Aurland kommune vil trekke innbyggjarane inn i planlegging og samfunnsutforming i tråd med LA 21. Aurland kommune skal arbeide for å vere eit berekraftig samfunn med omsyn til biologisk, økonomisk, sosial og kulturell berekraft.

Vidare heiter det i kommuneplanen at turistutviklinga skal basere seg på prinsippa for Geoturisme, dvs. turisme som ivaretak, forsterkar og framhevar staden sin eigenart – miljø, kultur, estetikk, kulturarv – og som kjem lokalsamfunnet til gode. Desse retningslinene for reiselivsutvikling er ikkje omtalt i planprogrammet for cruiseutbygging i Aurland. I planprogrammet heiter det at cruisehamn

må vurderast i eit regionalt perspektiv, m.a. kva konsekvensar ei slik hamn får i høve lokal og regional utvikling.

Samla sett ser vi at *initiativet* til cruiseutbygging ikkje var forankra i kommunen sitt planverk, og var svakt forankra i retningslinene for reiselivsutvikling gitt i kommuneplanen. Planprogrammet prøvde å rette opp dette med tilvising til både verdsarvområdet, verdsarvparken og regionale omsyn.

Kommunedelplanen for Olden referer til kommuneplanen sitt overordna mål om *vekst* basert på bulyst og næringsutvikling. Eitt av tre satsingsområde i planen er tilrettelegging for næringslivet der eit av måla er å vidareutvikle Olden som cruisedestinasjon. I planprogrammet for cruiseutbygginga er føremålet å finne ut korleis det skal leggjast til rette for ein berekraftig kapasitet for cruisetrafikk. Kva som meinast med ein berekraftig kapasitet er ikkje omtalt. Slik uttrykket vert brukt i plandokumenta rettar det seg mot forholdet mellom mengda cruisepassasjerar og lokalsamfunnet, ikkje i kva grad cruisetrafikk i seg sjølv er berekraftig.

Konsistens

Både i Aurland og Stryn er det ei utfordring å få hamnevesenet sine planar koordinert med anna planarbeid i kommunen. Ordføraren i Stryn viser til at interkommunalt samarbeid flytter ein del av makta ut av kommunestyra, ei makt som kommunen sine representantar må gripe gjennom si deltaking i selskapet. I Aurland er det dei kommunetilsette som gir uttrykk for at det har vore vanskeleg å få inkludert hamnevesenet sine planar i kommunen sitt øvrige planarbeid. Eit døme på det er at cruiseutbygginga først kom inn i Aurland kommune sin planstrategi eit halvår etter at planprogrammet var handsama i kommunestyret. Vi finn difor at organisering av hamneforvaltning i kommunale og interkommunale føretak svekker samordninga av planarbeid i kommunen. Dette problemet vert forsterka i Aurland når føretaket tok ei utviklarrolle i staden for ein iverksettarrolle, og ved at kommunestyret gir svake styringssignal til føretaket.

Som omtalt framfor fremja rådmannen i Aurland forslag om utarbeiding av ein kommunedelplan for å ta eit heilskapleg grep om planlegging av cruiseutbygginga og utviklinga av kommunesenteret (Aurlandsvangen). Det politiske fleirtalet ville gå rett på ein reguleringsplan og ikkje vegen om ein kommunedelplan, og dei ville ikkje inkludere Vangen i planområdet. Ordføraren svarar slik på spørsmål om korleis kommunen har følgt opp intensjonen i lova om ein overordna planprosess i form av ein kommunedelplan:

Det politiske fleirtalet meiner at avgrensinga er tilfredstillande. Frå min ståstad er Aurlandsvangen eit oversiktleg område kor ein kan sjå verknadene. Då vert motargumentet kvifor ein ikkje tok inn heile området? Svaret på det er at konsekvensutgreiinga vil gå ut over planområdet og få med verknadene for Vangen (...) Når fleirtalet ikkje vil gå den vegen (kommunedelplan) er det fordi ein er positiv til ideen om kai, ein vil gå rett på sak.

Kommunen fekk dermed ikkje kunnskap om ulike handlingsstrategiar for utvikling av Vangen, ei heller for å vurdere ulike lokaliseringar opp mot kvarandre. Planprogrammet, leia av Aurland hamnevesen, inkluderte heller ikkje alternative lokaliseringar av cruisekaia trass i at kommunestyret ville ha slike utgreidd. Det viser igjen føretaket si spesielle rolle.

Arbeidet med å utvikle ein næringsplan for Aurland kommune vart starta opp mens planprosessen for cruiseutbygging pågjekk. Hausten 2012 skriv rådmannen:

Administrasjonen saknar ein grundig diskusjon om kva type næring og aktivitet det skal leggjast til rette for på Aurlandsvangen. Denne diskusjonen vert vurdert til å høyre heime i den pågåande prosessen for kommunedelplan for næring og i ein kommunedelplan for Aurlandsvangen.

I næringsplanen for Aurland (2014-2025) finn vi ei tydeleg retning for vidare reiselivsutvikling med vekt på *opplevingsturisme* med dyre og eksklusive produkt, og nisjeprodukt med utgangspunkt i området sin *verdsarvstatus*. Retninga for reiselivsutviklinga gitt i næringsplanen er ikkje omtalt i planprogrammet trass i at oppstart av arbeidet med næringsplanen skjedde på same tid som Aurland hamnevesen fekk utgreidd lokaliseringsalternativ for ny cruisekai.

Dei mange debattinnlegg i media i løpet av 2012 frå innbyggjarar i Aurland reiste spørsmål om strategival: kva er ønska utvikling for lokalsamfunnet generelt og reiselivet spesielt? Den politiske leiinga svarte ikkje på desse debattinnlegg. Vi tolkar tausheita som bevisst usynleggjering av eit viktig strategival for kommunen. Debatt om strategival kunne ha brakt fram vurderingar av *konsistens* mellom berekraftomsyn og andre omsyn i planlegging, og *vekting* av berekraftomsynet i forhold til andre omsyn. Dette er viktige vilkår for integrering av berekraft. Den måten planprosessen vart leia på gjorde strategival for reiselivs- og sentrumsutvikling usynleg.

Kommuneplanen i Stryn hadde vekt på tilrettelegging for næringslivet i form av tre satsingsområde der å «*utvikle Olden som cruisedestinasjon*» inngjekk i næringsstrategien. I den vidare omtalen av denne strategien, kapittel 9, er cruiseutbygging ikkje nemnd. Derimot er andre typar reiseliv omtalt når det gjeld behovet for å: «*betra inntening i reiselivsnæringa, særleg på vintertid/i lågsesong*». To typar reiseliv i kommunen er omtalt: hotellnæringa og private hytter. For det første vert det vist til at det er: «*Ei generell utfordring for bransjen er tilstrekkeleg netto inntening*». For det andre at utbygging og drift av hytter gir auka aktivitet som gir grunnlag for eit betre tilbod til både fastbuande og reiselivsnæringa elles.. Planen har til dømes ikkje med vurderingar av om kapasitetsauke for cruiseskipa i hamna kunne redusere etterspurnaden etter overnatting på land. Konsistensvurderingar mellom cruiseutbygging og anna reiseliv var det lite av i kommuneplanen.

Konkretisering av cruiseutbygginga er plassert under avsnittet om tettstader og bustadområde i kommuneplanen, der eit av måla er: «*Vidareutvikle Olden sentrum som ein av dei beste cruisedestinasjonane i landet*». Kommuneplanen omtaler ikkje korleis målet om auka kapasitet for mottak av cruiseskip passer inn ifht. bustadområdet, men ein betre infrastruktur på land for passasjerane ville også ha ein positiv effekt for lokaltrafikken og bummiljøet. Ei mogleg tolking av at ny cruisekai er plassert under avsnitt om bustadområde er at ein betre infrastruktur for handsaming av cruisepassasjerane vil betre vilkåra, ikkje berre for cruisepassasjerane, men også for innbyggjarane. Det er rimeleg. Derimot er det ikkje godtjort kvifor etablering av ein cruisekai nummer to står under dette avsnittet. Konsistensen mellom bygging av ein cruisekai nummer to og kommuneplanen sitt overordna mål om gode oppvekst og levekår er ikkje vurdert. Heller ikkje i kommunedelplanen for Olden finn vi slike vurderingar.

Det ser ut for at utbygging av ein ny cruisekai vert tatt for gitt og er ikkje grunngitt i ein overordna reiselivsstrategi, og at auka kapasitet ikkje er vurdert i forhold til bu- og levevilkår for innbyggjarane i Olden. Det betyr at vurderingar av konsistens mellom berekraftomsyn og andre

samfunnsmessige omsyn er svake i planane, og konsistensen mellom cruiseutbygging og andre reiselivsstrategiar ikkje vart vurdert.

Vektlegging

Når det gjeld *vektlegging* av berekraftomsyn, i kva grad berekraft vert veklagt i møte med andre omsyn, gir ikkje planprogrammet i Aurland og kommunedelplanen for Olden klåre signal om dette. Når vi spurte ordføraren i Aurland i kva grad berekraftomsyn vil bli veklagt er svaret at: «*Det vert ei politisk avvegning til slutt*». På spørsmål om korleis ny cruisekai passar inn i forhold til eit mål om berekraftig reiseliv er svaret at:

I utgangspunktet meiner eg at det er forsvarleg med omfattande cruisetrafikk. Fordelen er at det gir inntekter til næringslivet, det er det viktigaste. Det gir inntekter til mange aktørar.

Dette betyr at ordføraren i Aurland vektlegg det økonomiske omsynet meir enn dei andre omsyna i berekraftomgrepet. Både i Aurland og i Stryn har ein få konkrete verkemiddel for å stimulere til lokal verdiskaping. Ideen er at dersom skipa kjem til kai vil lokal verdiskaping auke samanlikna med ein situasjon der skipa ligg for anker på fjorden og passasjerane må fraktast i tenderbåt til land. Ein meiner at bruk av tenderbåt gjer at færre går i land. Kva tilbod som møter cruisepassasjerane når dei kjem i land er lite fokusert.

Ordføraren i Stryn er også oppteken av det økonomiske, men kjem inn på at berekraft dreier seg om fleire element:

Det må være bærekraftig i den forstand at det er begrenset hvor mange turister du kan få kjørt til Briksdalen, og over til Geiranger. Det er begrensninger i forhold til hvor mye trafikk disse områdene kan absorbere. Så kapasitet er en viktig del ifht. bærekraft (...) Så er det også dette med omdømme. Skal du få noe som er positivt og framtidsretta må du også ha et godt omdømme. Folk må ha gode tanker og opplevelser rundt dette (...) Verdiskapingsdelen er viktig i bærekraftdiskusjonen. Dette har utviklet seg kraftig de siste årene. Dersom man er der en hektisk sommerdag og ser hvor mange aktører som har investert i transport og opplevelser, bygninger etc. så er det et klart signal om at det legges igjen penger i lokalsamfunnet. Så er det en fare at når man ser man kan tjene penger på dette så kommer det flere aktører. Det kan skape en uoversiktlig situasjon. Vi ønsker å organisere dette på en annen måte for å få plass til andre aktører, men må gjøre en vurdering av hvilke konsekvenser en slik evt. etablering får.

Kort oppsummert tolkar vi at ordføraren legg vekt på: rammer for gode opplevelinger og reisemålet sitt omdømme, begge delar vilkår for å oppnå lokal verdiskaping.

Hausten 2014 vart planen om bygging av cruisekai nummer to i Aurland kommune lagt vekk av Aurland kommunestyre. I innstillinga frå hamnevesenet var avslutninga av planarbeidet grunnigitt med: «(...) nedgang i cruisetrafikken, og som følgje av dette sterkt reduserte inntekter» til hamnevesenet. Dette kan likevel ikkje vere den viktigaste grunnen til at planane vart lagt bort. To månader seinare uttaler Aurland hamnesjef til Sogn Avis at økonomien for 2015: «er om lag» på same nivå som i 2014⁹. Hamnevesenet kan ikkje både ha om lag same inntekter i 2015 som i 2014 og samstundes ha sterkt reduserte inntekter, som følgje av nedgangen i trafikken. Vi tolkar difor motstanden mellom innbyggjarane som ein viktig grunn til at planane vart lagt bort.

⁹ Sjå Sogn Avis 9. desember 2014

I Stryn gjer kommunen ei vurdering av behovet for bygging av cruisekai nummer to i samband andre gongs offentlege høyring av kommunedelplanen. I saksdokumentet til kommunestyret etter høyringa i april 2015 kjem det fram at kommunen har fått signal om at mange i kommunen ikkje ser behovet for ein ny kai:

Undervegs i planprosessen har kommunen erfart at svært mange er skeptiske til å legge til rette for eit nytt kaialternativ i Olden. Mange ser heller ikkje behovet for meir kaikapasitet.

Kommunestyret sluttar seg til forslag frå administrasjonen om å legge bort planane for etablering av ein cruisekai nummer to. Cruiseutbygginga vart difor redusert til utbetring av infrastrukturen for cruisepassasjerane på Oldenleirane og utbetring/utviding av eksisterande kai.

Grunnen til den reduserte utbygginga er altså skepsis i lokalsamfunnet til auka cruisetrafikk. Stryn kommune lyttar til innbyggjarane. Involvering av innbyggjarane i planprosessen i form av offentleg høyring har dermed skapt endring. I Innovasjon Norge (IN) sine ti prinsipp for berekraftig reiseliv er lokal kontroll og engasjement eit av omsyna. Vi tolkar difor Stryn kommune si vektlegging av innbyggjarane sitt syn i saka som ein måte å integrere sosial berekraft på.

Ressursar og rapportering

Analysemodellen set fokus på ressursar for integrering i form av i kva grad dei som leia planprosessen hadde plankompetanse, om dei fekk brukt tid til planlegginga og i kva grad dei hadde tilgang til andre ressursar.

Aurland kommune var utan planfagleg kompetanse i mange år før den aktuelle planprosessen vart starta opp, men frå omkring år 2010 vart fleire med planfagleg kompetanse tilsett i kommuneadministrasjonen. Dei tilsette i kommuneadministrasjonen si rolle i denne planprosessen har vore saksførebuing til møte i utval og kommunestyre, men hamnevesenet har styrt sjølve planlegginga. Fleire tilsette i administrasjonen i Aurland kommune som var involvert i saksførebuingane viser til at den politiske styringa av planprosessen har gitt «*lite rom for planfaglege vurderingar*». Ein viser til at det systematiske planarbeidet av administrasjonen vert brote av politikarar:

Det er ein tjukk strek mellom rådmann og det politiske nivået (...) Vanskeleg å få den raude tråden i saker, det er kjekkare å kopla av administrasjonen.

Det ser ut for at tradisjonen og haldninga for å gjennomføre planleggingsprosessar på sin eigen måte står sterkt i deler av det politiske miljøet i Aurland kommune. Dette står i kontrast til forholdet mellom administrasjonen og kommunestyret i Stryn slik det kjem fram i handsaming av kommunedelplanen for Olden.

Etter vår vurdering har lite bruk av den planfaglege kompetansen i kommune-administrasjonen i Aurland vore til hinder for integrering av berekraftig reiseliv i planarbeidet. Den måten planprosessen vart gjennomført på gir etter vår tolking auka makt til dei som har makt frå før. Dermed vert integrering av berekraftomsyn tilfeldig og avhengig av om dei tonegivande politikarane ønsker å integrere slike omsyn.

I Stryn kommune spelte Nordfjord Hamn ei meir tilbaketrekt rolle enn i Aurland, mens kommuneadministrasjonen styrte planprosessen. Det bidrog til ein ryddigare og raskare planprosess enn i Aurland.

Det siste momentet i analysemodellen er rapportering, både korleis berekraftomsyn skulle inkluderast i planlegginga og til slutt korleis det vart integrert. Her viser vi til omtalen framfor under vertikal integrering.

Oppsummering om horisontal integrering

I Aurland kommune var initiativet til cruiseutbygging ikkje forankra i kommunen sitt planverk, verken i planstrategien eller kommuneplanen. Initiativet til cruiseutbygging i Stryn var forankra i planstrategien og i kommuneplanen. I begge kommunane har det vore ei utfordring å få havnevesenet sine planar koordinert med anna planarbeid i kommunane. Særleg i Aurland har dette vore eit problem då hamnevesenet var initiativtakar og ansvarleg for planlegginga, og fordi kommunestyret i liten grad dreiv eigenstyring av føretaket.

Verken i Aurland eller Stryn var vurderingar av konsistens mellom auka kapasitet for cruisepassasjerar og bu- og levevilkår for innbyggjarane i liten grad vurdert. Rådmannen i Aurland etterlyste å sjå cruiseutbygging inn ein større debatt om utvikling av kommunesenteret og kva type turisme ein skulle satse på slik som næringsplan handsama. Det politiske fleirtalet ville ikkje bringe inn slike spørsmål i planarbeidet, men innbyggjarar i Aurland reiste gjennom fleire debattinnlegg spørsmål om strategival for reiselivet i kommunen. Ein større debatt om strategival kunne ha brakt fram vurderingar av *konsistens* mellom berekraftomsyn og andre omsyn i planlegginga, og *vektning* av berekraftomsynet i forhold til andre omsyn. Den måten planprosessen vart leia på i Aurland gjorde strategival for reiselivs- og sentrumsutvikling usynleg. Kapasiteten på einskilde utferdsmål vart vurdert i forhold til auke i cruisetrafikken. Verken Aurland eller Stryn kommune vurderte om auka kapasitet for cruisepassasjerar ville påverke etterspurnaden i hotellsektoren.

Den politiske leiinga i kommunane vektlegg lokal verdiskaping i samband med cruiseutbyggingane, men dei har få konkrete verkemiddel for å stimulere dette. Tanken er at dersom skipa kjem til kai vil lokal verdiskaping auke samanlikna ved at skipa ligg for anker og passasjerane må fraktast i tenderbåt.

I begge kommunane vart planane om å bygge ein kai nummer to lagt bort. I Aurland grunngir kommunen nedgang i cruisetrafikken som årsak til at planane vart lagt bort, men vi tolkar at motstanden mellom innbyggjarane var ein viktig grunn. I Stryn gir kommunen til kjenne at skepsis i lokalsamfunnet til auka cruisetrafikk gir grunn til å legge planane bort. Vi tolkar difor Stryn kommune si vektlegging av innbyggjarane sitt syn i saka som ein måte å integrere berekraft.

Lite bruk av den planfaglege kompetansen i kommuneadministrasjonen i Aurland har vore ei hindring for integrering av berekraftig reiseliv i planarbeidet. I Stryn kommune spelte Nordfjord Hamn ei meir tilbaketrekt rolle enn hamnevesenet i Aurland, mens kommuneadministrasjonen styrte planprosessen. Det bidrog til ein meir ryddig og rask planprosess.

Oppsummering om horisontal og vertikal integrering

Initiativet frå Aurland hamnevesen om cruiseutbygging i 2011 var ikkje forankra verken i kommunen sitt planverk eller i kommunestyret. I Stryn var forslaget om cruiseutbygging forankra i kommuneplanen. Både i Aurland og Stryn var berekraft- og klimaomsyn frå fylkeskommunale (og nasjonale) planar skreve inn i plandokumenta, men dokumenta gav lita rettleiing i *korleis* desse

omsyna skulle takast i vare i planarbeidet. I Stryn var føremålet med planlegginga å finne ut korleis ein skulle legge til rette for ein berekraftig kapasitet av cruisetrafikk, men berekraft vart ikkje definert.

Fylkesdelplan for reiseliv bad om at vidare satsing på cruiseturisme burde vurderast opp mot auka satsing på landbasert turisme. Også Plan- og Bygningslova rår kommunane til å greie ut alternative strategiar og gjere tverrsektorielle vurderingar. Ved å følgje fylkesplanen og Plan- og Bygningslova sine tilrådingar, ville spørsmål knytt til berekraft og berekraftig reiseliv fått ein meir sentral plass i planarbeidet. Kommunane følgde i liten grad desse tilrådingane. Rett nok vurderte Stryn kommune moglege effektar av større cruisetrafikk for kapasiteten på utflyktsmål i grunnlagsdokumenta for kommunedelplanen, men vurderingane var mangelfulle. Ingen av kommunane vurderte om auka cruisetrafikk kunne redusere etterspurnaden etter overnattingar i hotellsektoren på land. Verken Aurland eller Stryn kommune vurderte korleis ein cruisekai nummer to ville påverke bu og levevilkår og sentrumsutvikling. I Stryn skulle utbetring av infrastrukturen på land til cruisepassasjerane ha positiv ein positiv effekt på bu- og trafikkforholda, men dette tiltaket var ikkje avhengig av bygging av ein ny cruisekai.

Den måten planprosessen vart leia på i Aurland hindra vurdering av alternative strategiar for sentrumsutvikling i kommunenesenteret, og kommunestyret sitt krav om vurdering av alternative lokaliseringar av cruisekaia vart ikkje følgt opp av hamnevesenet. Innbyggjarar i Aurland reiste gjennom fleire debattinnlegg i media spørsmål om ønska strategival for reiselivsutviklinga, men politikarane svarte ikkje på dette. Dette tolkar vi som eit forsøk på usynleggjering av viktige strategival som kunne bringe inn omsynet til berekraft.

Kommunane tolkar styringssignalen frå Fylkeskommunen slik at dei skulle gi støtte til kommunen sitt perspektiv i planlegginga. I Stryn oppfatta den politiske leiinga at fylkeskommunen og kommunen hadde ulike syn på cruiseturisme. Den politiske leiinga i begge kommunane la vekt på lokal verdiskaping som det sentrale i berekraftomsynet ved utbyggingane. I begge kommunane vart planane om å bygge ein kai nummer to lagt bort. I Aurland tolkar vi motstanden mellom innbyggjarane som ein viktig grunn til dette, mens Stryn kommune anerkjenner skepsisen i lokalsamfunnet. Vi tolkar difor Stryn kommune si vektlegging av innbyggjarane sitt syn i saka som ein måte å integrere berekraft.

I Aurland kommune vert nasjonale og regionale styringssignal svake i planprosessen m.a. fordi politikarane ikkje la vekt på å bruke den planfaglege kompetansen i kommuneadministrasjonen. I tillegg vart planprosessen rotete og tok lang tid. Aurland hamnevesen, som hadde ansvar for planlegginga, hadde lite kompetanse i kommuneplanlegging, men handla likevel som ein utviklingsaktør. I Stryn kommune spelte Nordfjord Hamn ei meir tilbaketrekt rolle enn hamnevesenet i Aurland, mens kommuneadministrasjonen styrte planprosessen. Det bidrog til ein meir ryddig og raskare planprosess.

Hyttefeltutbygging

Hyttebygging er omfatta av fleire tematikkar og politikkområde som transport, energi, arealplanlegging, landbruk, næringsutvikling, natur og kultur. Dei vertikale og horisontale integreringsprosessane som dette fører til vert vurdert i den avsluttande delen av kapitellet.

Caseområdet

Stryn er den største hyttekommunen i Sogn og Fjordane, med ca. 1075 hytter. Kommunen satsar aktivt på hyttebygging og då særleg i området Bøasetra – Ullsheim der det er opna for 1097 hytter i kommunedelplanen til Stryn kommune i frå 2013. Det er også nokre eldre hyttefelt i dette og andre område, og nokre nyare hyttefelt andre stader i kommunen.

Hytteutbygginga i Stryn har vakse kraftig dei siste 10 åra og såleis også fått større plass i den politiske diskusjonen. Utviklinga må sjåast i samanheng med det utbetra vegnettet til Sunnmøre, der kortare reisetid har opna ein pengesterk kjøparmarknad frå kystkommunane på Sunnmøre. I følgje aktørane i Stryn er det særleg det tørre klimaet som trekk kystbuarane til Stryn. I tillegg har Stryn sentrum eit urbant tilbod med miljøgate, outlet-butikkar for lokale merkevare, matvarebutikkar, kafear og andre opplevelingstilbod som sunnmøringane ikkje finn i sine eigne heimkommunar.

I stor grad er det dei lokale grunneigarane som er utbyggjarar i Stryn. Nokre grunneigarar arbeider også som entreprenørar eller hytteleverandørar. Etter at hytteboomen byrja rundt 2005 er fleire reguleringsplanar for eksisterande hytteområde revidert og utvida, både i storleik og tettleik. Frå 2006 fekk også hyttebygging ein meir sentral plass i kommuneplanen sin samfunnsdel i Stryn kommune. Det siste store kommunale løftet i arealplanlegginga kom med revideringa av kommunedelplanen for Bøasetra – Ulsheim i 2013.

I tillegg til kommunedelplan for Bøasetra – Ulsheim har me i case-studiet hatt særleg fokus på to relativt nye hyttefelt:

Hyttefelt 1: Bøanedsetra hyttegrend

Eit hyttefelt i tre byggjetrinn der undersøkinga har sett på heile hyttegrenda generelt og det andre byggjetrinnet spesielt, Bøanedsetra 2A og 2B. Gjeldande reguleringsplan for Bøanedsetra vart vedteken i 2012 og er ein samanslåing av tre tidlegare reguleringsplanar, vedteken i 2006 (Bøanedsetra 1), 2007 (Bøanedsetra 2A og 2B) og 2009 (Bøanedsetra 3). Forutan nokre små endringar er reguleringsføresegnene i frå dei føregåande reguleringsplanane uendra (Aaland arkitektkontor 2012).

Bøanedsetra hyttegrend er etablert av fleire grunneigarane i fellesskap. Felt 2A og 2B omfattar 60-70 av dei om lag 160 hyttetomtene, med over 1000 kvm per tomt. Tomtene har veg heilt fram til hyttedøra. Hyttene kan i følgje reguleringsplanen (Aaland arkitektkontor 2007) vere over 120 kvm og alle hyttene har høg standard med innlagt vatn, straum etc. Hyttefeltet er i stor grad utbygd.

Bøanedsetra ligg i overkant av tre km frå Stryn sentrum, ved sida av Stryn Skisenter og ved innfallsporten til eit større rekreasjonsområde. Området er difor også mykje nytta av lokalbefolkinga. Bøanedsetra er eit typisk moderne hyttefelt med utbygd infrastruktur, men utan hotell- og restauranttilbod som gjerne kjenneteiknar fjellandsbyar. Det er heller ikkje noko kollektivtilbod knytt til hyttefeltet. Rett ved Bøanedsetra ligg Hydla hyttefelt, også dette eit moderne

hyttefelt, men med annan grunneigar og reguleringsplan. I bakkant av hyttefeltet ligg det også ein del eldre hytter og stølsområde i tillegg til friluftsområde.

Hyttefelt 2: Tenden hyttegrend

Gjeldande reguleringsplan for Tenden hyttegrend vart vedteken i 2011 og er ei utviding og vidareutvikling av ein reguleringsplan i frå 1998 (Sporstøl arkitekter 2010).

Hyttegrenda er etablert av ein grunneigar og består av 45 hyttetomter på mellom 500 og 1000 kvm, med veg heilt fram til hyttedøra. Hyttene kan i følgje reguleringsplanen vere over 100 kvm og alle hyttene har høg standard med innlagt vatn, straum etc. Hyttefeltet er delvis utbygd.

Tenden ligg om lag åtte km i frå Stryn sentrum og utan noko aktivitetsanlegg eller velutvikla rekreasjonsområde i nærleiken, sjølv om reguleringsplanen skisserer planar for dette. Området er relativt lite nytta av lokalbefolkinga. Hyttegrenda er eit moderne hyttefelt med vel opparbeida infrastruktur, men utan hotell- og restauranttilbod som gjerne kjenneteiknar fjellandsbyar. Det er ingen andre hyttefelt i nærleiken, men eit knippe einebustader som ligg nedanfor hyttegrenda er ein del av reguleringsplanen. I motsetnad til Bøaendsetra ligg Tenden hyttegrend nær riksvegen mellom aust- og vestlandet og har difor også kollektivtilbod i nærleiken.

Inkludering av berekraft i hyttepolitiske dokument

Berekraftig hyttebygging vert omtala i stortingsmeldingar og vegleiarar som omhandlar hyttebygging (Miljøverndepartementet 2005a, Miljøverndepartementet 2005b, Miljøverndepartementet 2007). Det er dei arealmessige utfordringane som får størst fokus, men energiforbruk og lokal verdiskaping vert også omtalt i nokon grad. Utfordringar knytt til transport er nærmest fråverande.

Tendensen er den same i nasjonale lovverk og føresegner, der plan- og bygningslova (2009), naturmangfaldlova (2009), kulturminnelova (1978) og friluftslova (1957) gir sterkt nasjonal styring på handteringa av dei arealmessige utfordringane ved hyttebygging. Energiforbruk og byggkvalitet har også tydeleg nasjonal styring gjennom byggtekniske føresegner (2010), men energikrava er svake samanlikna med vanlege bustader. Nasjonale lovverk eller føresegner for meir berekraftig transport mellom primærbustad og sekundær bustad vert lite omtala i nasjonale lovverk og føresegner, det same gjeld for lokal verdiskaping.

I regionale politiske dokument er utfordringar med berekraftig hyttebygging omtala i Reiselivsplanen for Sogn og Fjordane 2010-2025 (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2010) og i Fylkesdelplan for arealbruk (Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 2000) si sjekkliste. Også desse dokumenta har særleg fokus på dei arealmessige utfordringane ved hyttebygging. Reiselivsplanen for Sogn og Fjordane ønskjer å stimulere til hyttebygging for å auke den lokale verdiskapinga, men ser det som utfordrande å samstundes styrke berekraftprofilen til reiselivet i fylket. Utfordringar knytt til energiforbruk og transport ved hyttebygging vert ikkje omtalt dei regionalpolitiske dokumenta.

I Stryn kommune er ikkje berekraftomgrepet nytta i hyttepolitiske dokument, men arealmessige utfordringar som biologisk mangfold, natur- og kulturlandskap, landbruk og friluftsliv er likevel vurdert i konsekvensutgreiingane i kommunedelplanar (Stryn kommune 2013b) og reguleringsplanar (Aaland arkitektkontor 2010, Sporstøl arkitekter 2010). Kommuneplanen sin samfunnsdel (Stryn kommune 2013a) har auka hyttebygging som eit strategisk mål for å auke lokal verdiskaping. Energi-

og klimaplanen til kommunen (Stryn kommune 2008) omtalar nokre utfordringar knytt til belastning på straumnettet på grunn av hytteutviklinga, men har ikkje tiltak retta mot redusert energiforbruk eller for alternativ fornybar energiproduksjon i hyttefelta. Utfordringar knytt til transport er nærmast fråverande, sett bort i frå at trafikktryggleik og vegkapasiteten til dei største hyttefelta i høgsesongen vert beskrive som utfordrande.

På alle dei tre nivåa er det med andre ord gjennomgåande fokus på handtering av arealmessige utfordringar ved hyttebygging. Lokal verdiskaping får særleg fokus på lokalt og regionalt politisk nivå, men ordlyden har lite konkret innhald utover å «stimulere» og «leggje til rette». Energi- og transportrelaterte tema er lite omtala i dei fleste hyttepolitiske dokumenta, eller ikkje omtala i det heile. Dette til trass for at transportutslepp og energiforbruk er store utfordringar for å oppnå ei meir berekraftig hyttebygging.

Konsistensen av berekraft i hyttepolitiske dokument

Dei fleste politiske dokument på alle myndighetsnivå som omhandlar hyttebygging problematiserer ønske om meir hyttebygging samstundes som ein vil ivareta miljøomsyn og andre brukarinteresser. Medan lokal verdiskaping er den sjølvsagte hovuddrivkrafta vert arealmessige utfordringar framheva som den sjølvsagte konsekvensen. Særleg i dei nasjonale dokumenta (Miljøverndepartementet 2005a, Miljøverndepartementet 2005b, Miljøverndepartementet 2007) forsøker ein å møta denne utfordringa med råd om samarbeid, langsiktige strategiar og eit roleg utbyggingsmønster.

Samstundes vert det frå statleg halt understreka at hyttebygging er eit lokalpolitisk interesse- og ansvarsområde, og at kommunane må bruke plan- og bygningslova i planarbeidet for å sikre langsiktig og miljøvennleg hyttebygging. Miljøverndepartementet sitt mest omfattande hyttepolitiske dokumentet, «Planlegging av fritidsbebyggelse» (2005b) står seg på plan- og bygningslova når den gir anbefalingar til kva kommuneplanen, arealplanen, kommunedelplanar og reguleringsplanar må innehalde. Sjølv om det kom ny plan- og bygningslov i 2009 er vegleiaren sin tilvising til lova framleis relevant.

I planprosessane skal kommunen adressere utfordringar knytt til arealbruk og potensielle konfliktar med andre brukarinteresser, og gjer naudsynte kartleggingar, verdivurderingar og konsekvensvurderingar etter føresegnehene om konsekvensutgreiing. I tilfella der verdiane er store og konsekvensane svært negative, må kommunen ta omsyn til dette i vidare planarbeid. Både statlege og regionale myndigheter (Miljøverndepartementet 2005a, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 2000, Sogn og Fjordane fylkeskommune 2000) peiker på nokre særskilde arealmessige verdiar med nasjonal og regional interesse som kommunane må ta omsyn til. Dersom kommunane ikkje tek omsyn til desse verdiane kan staten og fylkeskommunen nytte motsegrsretten for å sikre desse interessene. Plan- og bygningslova og fagtematiske lovverk som naturmangfaldlova, kulturminnelova og friluftslova skal sikre at det vert teke eit minimumsomsyn til arealmessige verdiar. Tekniske føresegner sikrar at minimumskrava til energiløsingar og byggkvalitet vert ivaretake. Det finst derimot ikkje liknande lovverk som sikrar at omsynet til berekraftige reisevanar og lokal verdiskaping vert ivaretake.

Case-studiet av hyttebygging i Stryn syner ein konsistens mellom kva berekraftomsyn som vert omtala i lovverk og føresegner og kva berekraftomsyn som vert omtala i lokale hyttepolitiske

dokument. Nasjonale og regionale dokument gir kommunen til dels overflatisk og til dels grundig rettleiing i korleis dei skal handtere desse omsyna for å få ei meir berekraftig hyttebygging, særleg gjeld dette dei arealmessige omsyna knytt til natur, kultur og andre brukarinteresser. Tematikken ser ein att både i utforminga av kommunedelplanar og reguleringsplanar i Stryn kommune.

Berekraftomsyn som er lite forankra i lovverket får også mindre omtale i nasjonale, regionale og lokale hyttedokument, til dømes berekraftige reisevanar. Energikrava som vert omtalt i dei nasjonale dokumenta er relativt enkle å følgje opp for byggjebransjen og er lite diskutert i kommunale hytteplanar. Staten har gitt kommunane mogelegheit til å styrke energistyringa gjennom kommunale energi- og miljøplanar, men Stryn kommune har ikkje nytta seg av denne moglegheita.

Vektlegging av berekraft i hytteutbygginga i Stryn

I følgje plan- og miljøfagekspertisa i Stryn kommune (Stryn kommune 2015a) vektlegg dei primært nasjonale lovverk og føresegner i den kommunale hytteplanlegginga. Særleg er plan- og bygningslova, naturmangfaldlova og føresegner for konsekvensutgreiing særskilt viktige. I tillegg vektlegg dei regjeringsmyndighetene sine nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging som vert vedteke for kvar stortingsperiode. Stortingsmeldingane som omhandlar hyttebygging og vegleiaren «Planlegging av fritidsbebyggelse» vert derimot ikkje vektlagt i planleggingsarbeidet, sjølv om det er i desse dokumenta berekraftig hyttebygging er mest omtala.

Case-studiet syner at det er ulik forståing av berekraftomsyna hjå dei ulike aktørane. Særleg syner sakshandsamingsdokumenta ein motsetnad mellom korleis kommuneadministrasjonen sine fagfolk på plan og miljø og kommunepolitikarane vektlegg dei arealmessige verdiane i hytteområde. Til dømes ønska fagekspertisa å avgrense hyttebygginga til dei minst konfliktfulle områda i kommunedelplanen for Bøasetra – Ulsheim, medan politikarane pressa på for å auke hyttetalet og byggje ut også i sårbare område. Som ein konsekvens måtte Fylkesmannen og fylkeskommunen nytte seg av motsegsretten for å hindre utbygging i nokre område. Likevel meiner plan- og miljøekspertisa i kommuneadministrasjonen at hyttetalet framleis er pressa så høgt at det er heilt på tålegrensa ved full utbygging. Synt vert støtta av Reisemål Stryn og Nordfjord, som i høyringsrunda tilrådde eit maksimum hyttetal på 700 i området Bøasetra – Ullsheim (Stryn kommune 2012). Likevel fekk ikkje dette synet gjennomslag hjå politikarane.

Dei arealmessige konsekvensane av hyttebygging vert i stor grad utgreia på ein god måte i hytteplanane, særleg på kommunedelplannivå. Men det er ikkje automatikk i at grundige utgreiingar om natur- og kulturverdiar sikrar prioritet når vedtak skal fattast. Miljøekspertisa i kommuneadministrasjonen må både gjennom interne diskusjonar i administrasjonen og rundar med politikarane for å få gjennomslag for sine faglege råd (Stryn kommune 2015a). Høyringsrundane i samband med kommunedelplanen for Bøasetra – Ullsheim (Stryn kommune 2012) syner at lokalpolitikarane er positive til grunneigarar som vil byggje ut og i mindre grad ønskjer å ta areal- og miljømessige omsyn til andre interesser. Dette underbyggjer såleis ein miljøfagleg frustrasjon i kommuneadministrasjonen om utvatning av berekraftomgrepene på lokalt myndighetsnivå (Stryn kommune 2015a).

Likevel er det eksempel i Stryn på at politikarane har sagt nei til grunneigarar. Då nokre grunneigarar ville presse fram fleire hyttetomter ved å stenge turløyper på deira eigedom, tok

politikarane grep for å sikre ferdsselsretten. Og for å hindre liknande situasjonar i framtida byrja kommunen prosessen med å sikre allmenn tilgang til turløypene ved hjelp av tvungen og/eller frivillig servitutt. I denne situasjonen har politikarane lytta til ei brei samansetting av andre brukarinteresser beståande av lokale brukarar, tilreisande hytteigarar og andre hytteutbyggjarar. Tiltaket sikrar brukarrettane til eit turløpenett med ivrige brukarar både på kvardagar og i ferien. Løypene er også ein møtestad mellom lokalbefolkning og hytteigarar. Å prioritere turløpenettet gjennom driftsordningar, bruksrettsavtale og dognadsinnsats er difor ei prioritering av sosiale og kulturelle berekraftomsyn. Samstundes er sikringa også ei kvalitetssikring for dei eksisterande hyttefelta, noko som er økonomisk gunstig og styrkar det langsiktige verdiskapingspotensialet.

Den lokale verdiskapinga har høg prioritet i Stryn kommune si hytteplanlegging. Hyttetal på grensa av berekapasiteten, høg maksimumsstorleik og høg standard på hyttene, press på utmarksbeite og bortprioritering av nokre friluftsinteresser er eksemplar der økonomi vert prioritert framfor andre omsyn. Kommunen sjølv har bidrige til gode økonomiske vilkår for hyttebygginga gjennom utbyggingsavtalar for VA-anlegg, men kommunen har ikkje veklagt krav til grunneigarsamarbeid om reguleringsplanar eller hyttefelt i den samanheng. Tendensen er at utbyggerinteressene i stor grad vert prioritert og at dei i liten grad vert stilt ovanfor kommunale krav som kan auke potensialet for ytterlegare lokal verdiskaping. Grunneigarane prioriterer tiltak for samarbeid og lokal verdiskaping ulikt. I Bøanedsetra har dei etablert felles aksjeselskap, felles reguleringsplanar og felles fordelingsnøkkel for inntekter. I tillegg har dei etablert eit fond for vidareutvikling av hyttefeltet saman med grunneigaren i Hydla. Men dei har ikkje prioritert samarbeid med ein lokal hytteleverandør/entreprenør sidan dei meiner det fører til dårligare tomtesal (Grunneigar 2015a). I Tenden har derimot grunneigar valt å samarbeide med lokal hytteleverandør/entreprenør, men med varierande salsresultat (Grunneigar 2015b). Særleg i området Bøsetra – Ullsheim vil både kommunen, grunneigarane og næringslivet truleg vere tent med større grunneigarkonstellasjonar som i Bøanedsetra.

Dei kommunale hytteplanane og dei private reguleringsplanane omtalar det langsiktige lokale verdiskapingspotensialet i Stryn overraskande lite i forhold til kor viktig motivasjonsfaktor det er for kommunen og utbyggjarane. Noko av grunnen kan vere tidlegare marknads- og økonomiundersøkingar samt ein allereie velfungerande næringsstruktur. Transportøkonomisk Institutt (Farstad og Dybedal 2010) har på oppdrag frå Stryn Næringshage til dømes anslått at hyttebygginga legg att 2/3 av omsettinga i kommunen. Dessutan er det ikkje tvil om at langsiktig næringssatsing på miljøgate, bedriftsutvikling, handelstilbod og reiselivsutvikling har bore frukter som kommunen no nyt godt av. Stryn kommune har særskilt god samansetting av hytteigarar, fritidstilbod, sentrumstilbod og lokale handels- og servicetilbod som gir auka verdiskaping i den lokale handelsnæringa. Samansettinga bidreg til å styrke den langsiktige økonomiske berekrafta og den sosiokulturelle berekrafta gjennom handels- og opplevelingstilboda.

Rapportering av berekraftomsyn i hyttebygginga

Sidan hytteplanlegging er eit kommunalt ansvarsområde har staten avgrensar påverknad på korleis berekraftomsyna vert ivaretakne i hytteplanlegginga. Det nasjonale lovverket skildrar dei viktigaste omsyna som kommunane må ivareta, og det er også lovverket som opnar opp for motsegn frå stat og

fylkeskommune gjennom plan- og bygningslova. Men så lenge planleggingsprosessen, biologisk mangfold, natur- og kulturlandskap, friluftsliv og byggjeteknikk vert forsvarleg ivareteke, skjer både planlegging, utbygging og etterkontroll utan nasjonal eller regional innverknad. Dersom lover eller føresegner ikkje vert følgt i planprosessane, eller utbygginga trugar openbare nasjonale eller regionale verdiar, kan fylkesmannen eller fylkeskommunen nytte motsegsretten. Case-studiet i Stryn kommune syner at motsegsretten er nytta for å ivareta regionale friluftsinteresser og viktige landskapsområde, men ikkje meir enn det som har vore yttarst naudsnyt. Omsynet til lokal verdiskaping vog sterkt i forhandlingane mellom kommunen og motsegnspartane, og hyttetalet i kommunedelplanen for Bøasetra - Ulsheim vart høgt sjølv etter dei fram-forhandla planjusteringane. Miljø- og planepertisa i Stryn kommune meiner fylkeskommunen nyttar motsegsretten sin for sjeldan, medan Fylkesmannen tradisjonelt har nytta motsegsretten meir. Men på grunn av sterke lokalt sjølvstyre med ny regjering, meiner kommuneadministrasjonen også å sjå ein redusert bruk av motsegsretten hjå Fylkesmannen. For fagepertisa på miljø og plan gjer endringa at det blir endå vanskelegare å få gjennomslag for miljøomsyn i lokalpolitiske saker om til dømes hyttebygging (Stryn kommune 2015a).

Kommunen sine viktigaste «kontrollverktøy» er handsamingsprosessar ved private reguleringsplanar og byggjesaker og ved rullering av kommuneplanen sin samfunnsdel, arealdel og kommunedelplan. Sidan byrjinga av 2000-talet har berekraftomsyn fått ei sterke rolle i den kommunale hytteplanlegginga, men likevel er det tydeleg at hovudfokuset til planrulleringane i Stryn kommune har vore vekst og utbygging av nye hytter.

Det er i stor grad grunneigarane som er dei lokale kapteinane for hytteutbygginga i Stryn. Dei styrar eigedombruken, kven dei vil samarbeide med, korleis hyttefelta vert utforma og dei får mykje gjennomslag hjå politikarane. Så lenge dei viktigaste arealmessige verdiane vert ivareteke av nasjonale lover og føresegner, verkar det som miljø- og planepertisa i kommuneadministrasjonen har avgrensa påverknad utover det lovpålagte utgreiingsarbeidet i planprosessane. Då kommunen heller ikkje nyttar seg av energi- og miljøplanen som eit verktøy for energistyring i hyttefelta, vert berekraftomsynet i gjennomføringsfasen avgrensa ytterligare.

Lokal verdiskaping er hovudmotivasjonen for hyttebygginga i Stryn kommune. Både grunneigarar og kommuneadministrasjonen bekreftar at hytteeigarane legg att store verdiar i kommunen, men dei kan ikkje vise til reelle tal som underbygger desse påstandane utover rapporten frå Transportøkonomisk Institutt i frå 2009.

Ressursar for å ta vare på berekraftomsyn

Stryn kommune har god fagepertise på dei fleste tema som omhandlar berekraftomsyn ved hyttebygging. Dei har eigne fagpersonar som jobbar med planlegging, miljøvern, næringsutvikling og byggesaker. Belastninga på kommuneadministrasjonen som følgje av hyttebygginga vert skildra som overkommeleg, og det kommunale tenestetilbodet merkar lite til auka belastning som følgje av fleire hyttebuvarar i kommunen (Stryn kommune 2015a, 2015b). Arbeidet til kommuneadministrasjonen i samband med planleggingsarbeidet omtalast som grundig og godt av hytteutbyggjarane (Grunneigar 2015a, 2015b).

Kommunen har hatt ei langsiktig satsing på næringsutvikling som byrja før hyttebygginga i kommunen tok av på midten av 2000-talet. Satsinga har gitt kommunen eit framsynt næringsliv med kompetanse og ressursar til å møte etterspurnaden frå ressurssterke hytteeigarar. Dette ser ein også hjå mange grunneigarar som også tek rolla som hytteutviklarar, hyttebyggjarar og entreprenørar. I kommunar utan denne kombinasjonen av velutvikla næringsstruktur og kjøpevillige hytteeigarar vil det truleg vere vanskeleg å oppnå liknande verdiskaping som i Stryn.

Dei private reguleringsplanane i case-studiet frå Stryn er utarbeida av konsulentar på vegne av utbyggjarane. Planane omhandlar primært arealplanavklaringar og i mindre grad avklaringar knytt til miljøomsyn, lokal verdiskaping og sosiokulturelle verknader av hyttebygginga. Manglande kompetanse eller vektlegging av desse fagfelta i reguleringsplanane er tydeleg, men ikkje overraskande. I Stryn har kommunen brukt eigne fagressursar på ein omfattande kommunedelplan for hyttebygginga i Bøasetra - Ulsheim. Kommunedelplanen gjer det mindre ressurskrevjande for kommunen å vurdere dei innkomande reguleringsplanane i kommunedelplanområdet. Reguleringsplanar for hytteområde utan kommunedelplanar vil truleg krevje meir ressursar og kapasitet i frå kommuneadministrasjonen.

Kommunar med mindre fagekspertise vil truleg ha større vanskar med å ivareta berekraftomsyna enn Stryn kommune. Ved større hytteutbyggingar er det mogeleg å oversjå eller nedprioritere berekraftomsyn på grunn av manglande ressursar eller kompetanse i kommuneadministrasjonen. Den kommunale handsaminga bør sikre eit utbyggingsmønster og eit utbyggingstempo som er tilpassa dei lokale tilhøva, men dette kan vere utfordrande i møte mellom ressurssvake kommunar og utbyggingshungrige utviklarar og politikarar. Med høgare terskel for motsegn frå regionale myndigheiter vert krava til den kommunal fagekspertisa dessutan endå større.

Den vertikale og horisontale integreringa

Casestudiet av hyttebygging i Stryn syner at kommunen særleg må forhalde seg til ei vertikal integrering av statlege lovar og føresegner, medan den horisontale integreringa særleg vert påverka av hytteutbyggaren. Det er viktig å påpeike at dette ikkje er absolutte betraktingar, men betraktingar kring hovudtendensane. Det er openbart nokre nyansar i biletet som ikkje vert fanga opp eller skildra i dette kapittelet.

Vertikalt på myndighetsnivå er det primært staten som er avsendar av politiske føringar gjennom lovverk, føresegner og den til ei kvar tid sittande regjering sin politikkutforming. Dei sentralpolitiske føringane styrer mykje av prosessgangen i lokale hytteplanar og kva type tema dei lokale planane skal omhandle. I sjølve gjennomføringa av hytteplanar er det fylkesmannen, og til ei viss grad fylkeskommunen, som er kontrollinstans og faglege rådgjevarar ovanfor kommunane. Dei skal passe på at nasjonale og regionale interesser vert utgreia og ivaretake. På undersøkingstidspunktet er den nasjonale forventninga til kommunal planlegging at Fylkesmannen, andre statlege styresmakter og fylkeskommunane legg vekt på det lokale sjølvstyret. I dette ligg det at motsegn berre skal fremjast når dialog ikkje har ført fram for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser. I følgje plan- og miljøfagleg ekspertise i Stryn kommune er dette ei oppmuking som gjer det meir krevjande å få gjennomslag for viktige berekraftomsyn i hytteplanlegginga (Stryn kommune 2015a).

Den *horisontale* integreringa av berekraftomsyn i Stryn kommune vert særleg påverka av hytteutbyggars sine interesser. Det er hytteutbyggaren som er initiativtakar og utarbeider private reguleringsplanar. I Stryn kommune legg kommuneadministrasjonen til rette for initiativtakarane og yter fagleg rådgjeving. Samstundes skal kommunen sjå til at utbyggingsplanane følgjer dei statlege, fylkeskommunale og kommunale forventningane. Men sjølv om Stryn kommune har utarbeidd strategiar for hytteutvikling i kommuneplanar og kommunedelplanar, er det ein tendens at kommuneplanarbeidet ikkje tek nok høgde for utviklinga. Mellom anna er formuleringane om hyttebygging i kommuneplanen i 2006 ikkje basert på ein konsekvensvurdering i høve andre reiselivs- og samfunnsinteresser, noko planen også påpeiker. Dessutan er ikkje kommunedelplanen i 2006 framsynt nok om det framtidige utbyggingspresset i Bøasetra – Ulsheim. Med støtte i frå utviklingshungrige politikarar fekk hytteutbyggjarane difor gjennomslag for utvidingar i kommunedelplanen i 2013. Konsekvensen er ein stykkevis hytteutvikling utan eit heilskapleg utbyggingsmønster. Belastninga på miljø- og andre brukarinteresser vert difor kanskje større enn naudsynt.

Kompetansen og ressursane til næringslivet og kommunen gjer likevel at lokalsamfunnet i Stryn har ein struktur og samansettning som tek vel i mot hytteeigaren. Dei sosiokulturelle og økonomiske føresetnadane legg til rette for eit berekraftig samspel mellom tilreisande og fastbuande på noverande tidspunkt. Men ved full utbygging av eksisterande planar kan kommunen få sosiokulturelle utfordringar knytt til trengsel i friluftsområde og auka interessekonfliktar. Ut over vanleg regulerings- og byggjesakshandsaming er det ved rulleringar av kommuneplan og kommunedelplanar at kommunen kan evaluere og justere utviklinga. Sikring av turløyper er eksempel på ei gjennomført justering i området Bøasetra - Ulsheim. Fram til no har rulleringane i hovudsak omfatta utviding av hytteområde og auke i hyttetal. For framtidige rulleringar vil Stryn kommune truleg vere tent med å justere hytteutviklinga mot meir framtidsretta berekraftomsyn som energistyring i hyttefelt, reduksjon i personbiltransport, dialoggrupper for brukarinteresser og meir grunneigarsamarbeid.

Integrering av turisme i vernepolitikken

I dette delkapitlet presenterer vi analyse av vilkår for integrering av turismeutvikling i ein planprosess for opprettning av ein nasjonalpark. I analysen av horisontal og vertikal integrering har vi nytta oss av data i offentlege dokument, litteratur og intervju. Ei avhandling som analyserte deltaking i verneplanprosessen for opprettning av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde har vore sentral (Brendehaug, 2013).

Verneplanprosessen

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane melde i november 2005 om start av verneplanprosess for opprettning av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde. Bakgrunnen for meldinga var stortingsmelding nr. 62 (1991-1992), nasjonalparkmeldinga, som presenterte regjeringa sine mål om opprettning verneområde rundt om i landet, der i mellom Breheimen. Planprosessen vart leia av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Fylkesmannen i Oppland med deltaking frå representantar for

lokale organisasjoner, m.a. grunneigarar og kommunar. I april 2009 gav Fylkesmennene si innstilling til verneplan til Direktoratet for naturforvaltning, som deretter gav si innstilling til Miljøverndepartementet. Verneområdet vart oppretta av regjering i statsråd 7. august 2009. I vedtaket opna regjeringa i verneforskrifta for at ein kunne etablere eit kulturlandsskapssenter inne i Mørkridsdalen landskapsvernområde. Vi tolkar dette som ei integrering av berekraftig turisme. I det vidare skal vi analysere korleis det gjekk til.

Planområdet ligg mellom Jotunheimen i aust og Jostedalsbreen i vest og mellom Ottadalen i nord og Lustrafjorden i sør. Tre kommunar har vore involverte, Luster, Skjåk og Lom. Her avgrensar vi oss til ein mindre del av planprosessen, den delen som handla om Mørkridsdalen landskapsvernområde og kulturlandskapssenteret der. Av Fylkesmennene var det Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som var mest involvert i det arbeidet. Skjolden grunneigarlag var initiativtakar til senteret og den lokale organisasjonen som var mest mest involvert i arbeidet med å få i stand ei opning i verneforskrifta for senteret.

Horisontal integrering

I dette avsnittet skal vi analyse vilkåra for at turistmessig bruk av verneområdet i Breheimen vart integrert. Grunnlaget for integreringa vart lagt før den konkrete verneplanprosessen for Breheimen gjennom samhandling mellom landbruks- og miljøvernnavdelingane hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. I 1994 fekk Sogn og Fjordane ny fylkesmann. Han kom inn i embetet mens det pågjekk konfliktar i fleire verneplanprosessar, mellom anna i Nærøyfjorden i Aurland kommune. Den nye fylkesmannen gjekk aktivt inn som leiar av referansegruppa for fleire av verneplanprosessane med mål om å redusere konfliktnivået. Han hadde to strategiar: god kommunikasjon med dei lokale deltagarane og strukturelle endringar i embetet for å utvikle ein felles kultur for integrering av lokal berekraftig bruk i vernestrategiane. Ei hindring for god kommunikasjon var, slik han såg det, standard verneforskrift som hadde negativ formulerte reglar. Forskriftene startar med alt som det ikkje var lov til å gjere, mens det som måtte gjerast for å ta vare på verneverdiane var lite fokusert. I eit intervju viser han til at dette "er umulig å kommunisere" til dei lokale deltagarane, dei forstår ikkje ein slik tankegang. Fylkesmannen tok difor dette opp med nasjonale styresmakter med mål om å endre forma på forskriftene frå negative til positive formuleringar. Han kom ingen veg med dette og fekk som grunngjeving at ei slik endring var i strid med juridisk tankegang.

I forhold til analysemodellen vår ser vi at berekraftig bruk vart inkludert i verneprosessane. Konsistensen mellom verneforskrifter og lokal utvikling vart vurdert og berekraftig bruk vart vektlagt i samanheng med vernestrategiane.

I ein rapport oppsummerer fylkesmannen erfaringane med verneplanprosessane på 1990-talet i Sogn og Fjordane med at konfliktane hadde si kjelde i at lokalbefolkinga opplevde at vernet gjekk ut over den økonomiske handlefridomen ved at næringsutviklinga rundt dei verna områda vart påverka av vernet (Fylkesmannen, 2000). For å leggje eit betre grunnlag for å løyse konfliktane la difor fylkesmannen vekt på å bygge ein felles kultur mellom miljø- og landbruksavdelinga ved embetet ved å inkludere landbruksavdelinga i verneplanprosessane: "Det dreidde seg om å få landbruk og miljø saman. Fagavdelingane hadde ein del motsette syn. No har vi utvikla ei felles forståing (...)", uttalte fylkesmannen i eit intervju i 2009.

Som følgje av samarbeidet mellom avdelingane vart Naturbruksprosjektet initiert i Sogn og Fjordane i 1999 med mål om å auke verdiskapinga gjennom natur- og kulturbasert næringsutvikling i og ved verneområda (Fylkesmannen, 2005b). I prosjektet arbeidde landbruks- og miljøvernnavdelingane saman for å støtte lokalbefolkninga i å utvikle idear til nærings- og lokalsamfunnsutviklingsprosjekt som var mogleg å sameigna med vernepolitikken. Det tradisjonelle tiltaksapparatet vart også involvert. Fleire av tiltaka og ideane har utvikla seg til varige tiltak og bedrifter.

Både Naturbruksprosjektet og utviklingsprosessane for å utvikle ein felles kultur mellom avdelingane viser at det vart sett av *ressursar* til integreringsarbeidet. Også i samband med verneplanprosessen for Breheimen vart det gjennomført ein næringsutviklingsprosessen parallelt med den formelle planprosessen. Både ambisjonane med å integrere bruk og vern og resultata av arbeidet kjem fram i dokumentasjonen frå Fylkesmannen (Fylkesmannen, 2008).

Vertikal integrering

Initiativet til å integrere kulturlandskapssenter i vernet kom frå Skjolden grunneigarlag. Forslaget vart teke godt imot av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, men Direktoratet gjekk imot, mens regjeringa tok forlaget inn att i verneplanen før vedtak i statsråd. I dette avsnittet skal vi vise korleis dette gjekk til gjennom ei vertikal integrering frå grunneigarane, via Fylkesmannen til regjeringa.

I oppstartsmeldinga om verneplanprosessen var vernet sin betydning for bruk omtalt. Der heitte det at reglane i stor grad tek omsyn til den tradisjonelle bruken av området, og at stølsdrift stort sett kan halde fram som tidlegare. Det ville likevel bli restriksjonar på tekniske inngrep og motorferdsle (Fylkesmannen, 2005a).

Føremålet med kulturlandskapssenteret var å fylle ei rolle når det gjaldt jakt, fiske og andre former for opplevelingsturisme, og til å halde kulturlandskapet ope. Forslagsstillarane signaliserte at det var trond for ein dialog med styresmaktene for å tilpasse tiltaket og slik at det kunne skape ein: «(...) *vinn-vinn-situasjon for både bygdefolk og miljøverninteressene*». Sakshandsamaren hos Fylkesmannen uttalar i eit intervju etter avslutta verneplanprosess at:

Kulturlandskapssenteret var ein prøvestein for å ta lokale ønske på alvor. Grunneigarlaget har skissert noko vi tar på alvor.

Den positive haldninga frå Fylkesmannen til senterideen hadde, saman med andre hendingar i planprosessen, ein stimulerande effekt på samarbeidet mellom deltakarane og Fylkesmannen. Før senterideen vart utvikla vidare skjedde det to viktige hendingar som påverka samhandlinga mellom grunneigarane og Fylkesmannen. For det første eit forslag frå dei lokale deltakarane om å arbeide ut ein dokumentasjon av stølane i Mørkridsdalen. For det andre oppstod det ein konflikt mellom nokre av grunneigarane og Fylkesmannen. Vi må omtale desse to hendingane litt nærmare. Bakgrunnen for forslaget om dokumentasjon av stølane var at dalen hadde vore ein aktiv stølsdal og at mange av stølane framleis var i bruk. Dette forslaget reagerte Fylkesmannen i Sogn og Fjordane positivt på slik formulert av sakshandsamaren: «*Vi sa at dette gjer vi uansett om vi får pengar til det eller ikkje*». Rapporten «Far etter folk» dokumenterte aktivitet som grunneigarane kjende godt til frå før, men som styresmaktene fekk eit betre bilet av då det vart samla i ein skriftleg rapport med mange fotografi. Sakshandsamaren gir slik uttrykk for den verknaden rapporten hadde på styresmaktene:

Stølsrapporten var ei blanding av katalysator og aha-oppleving for oss alle. Det synleggjorde den eldre historia til dalen, dagens verdi og potensial i framtida. Det var viktig for å forstå kva Mørkridsdalen handlar om, både for fylkesmennene, direktoratet og Miljøverndepartementet si forståing av dalen og for verneframlegget.

Midtvegs i verneplanprosessen, hausten 2007 oppstod det ein alvorleg konflikt mellom nokre grunneigarar og Fylkesmannen. Den utløysande årsaka var mangefull informasjon om ei synfaring, men den bakenforliggende årsaka var manglande tilbakemelding frå Fylkesmannen på krav i planprosessen frå grunneigarane. På møte med grunneigarane sa fylkesmannen at sakshandsaminga ikkje hadde vore tilfredstillande og kom grunneigarane i møte på fleire av deira krav. Det la grunnlag for ein meir tillitsfull prosess og interaksjonen mellom deltakarane og fylkesmannen vart styrkt. Etter konflikten vart leiinga av prosessen meir inkluderande. Deltakarene opplevde gradvis at dei fekk større innverknad. Planprosessen gjekk frå ei samhandling prega av motstand til samarbeid, ein situasjon som også la eit godt grunnlag for å påverke sentrale styresmakter for realisering av kulturlandskapssenteret.

Ideen om eit kulturlandskapssenteret vart utvikla i næringsutviklingsprosessen, parallelt med verneplanprosessen, vinteren 2008/2009. Grunneigarlaget hadde då dialog med sakshandsamar for verneplanprosessen og han hadde vidare dialog med Direktoratet for naturforvaltning. Samtalane mellom sakshandsamaren og direktoratet for å skape forståing for at senteret ikkje braut med den nye naturmangfaldlova, førte ikkje fram, men Fylkesmannen tok likevel med senteret i si innstilling til direktoratet. I framlegg til forskrift for Mørkridsdalen landskapsvernombord heiter det at forvaltningsstyresmakt kan gi løyve til: "(...) Opprettning av eit kulturlandskapssenter med inntil 8 stølshus (i form) i tilknyting til ein av stølane, evt. kombinert med ei sjølvbetjent DNT-hytte". Vidare heiter det at nybygg skal skje i samsvar med lokal og tradisjonell byggeskikk, og tilpassast landskapet.

I direktoratet si innstilling til Miljøverndepartementet av 30. april 2009 er dispensasjonsregelen om senteret tatt ut. Direktoratet grunngir dette med at:

Irreversible tiltak og inngrep er i utgangspunktet forbode og bør berre verte vurderte som aktuelle i område der det av omsyn til verneformålet vil vere behov for slike tiltak (...) Oppføring av 8 nye bygningar i eit landskapsvernombord er eit omfattande inngrep som etter direktoratet si vurdering kan endre landskapet sin art eller karakter

Direktoratet si innstilling stimulerte til vidare mobilisering mellom dei lokale deltakarane i Luster. Grunneigarane retta seg mot departementet, Stortinget og regjeringa for å påverke dei til å gå inn for senteret. I eit kort brev til stortingsrepresentantane frå Sogn og Fjordane, kommenterer Skjolden grunneigarlag direktoratet si grunngjeving om at åtte nye bygningar er eit omfattande inngrep som kan endre arten eller karakteren til landskapet, slik: "Dette er ei framstilling som ikkje har rot i verkelegheita, attgroing og lite bruk er ein betydeleg større trussel mot verneverdiane enn eit senter".

Etter mi tolking er vi her ved kjernen i skilnaden i situasjonsforståinga mellom deltakarane og fylkesmannen på den eine sida og direktoratet på den andre. Deltakarane meiner at lite bruk trugar verneverdiane, mens direktoratet meinte at oppføring av nye bygningar (tilpassa den lokale arkitekturen på stølane) er ein trussel mot dei same verdiane.

Kva som så skjer hos dei sentrale styresmaktene har vi ikkje data for, men i framlegget frå Miljøverndepartementet til vedtak i statsråd heiter det at det primært ikkje er ønskjeleg med nye bygningar innanfor eit slikt område, fordi det kan endre eigenarta eller karakteren til landskapet. Departementet ser dei skisserte planane for eit kulturlandskapssenter knytt til eit eksisterande stølsområde som interessante med tanke på å formidle natur- og kulturhistorie og stølskultur. Vidare

meiner departementet, i følgje foredraget til kgl.res for opprettning av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområder, at eit slikt senter primært bør ligge utanfor verneområdet eller slik at ein tar i bruk eksisterande bygningar innanfor verneområdet, men opnar likevel for å bygge nytt:

Dersom ein ikkje finn fram til andre eigna lokaliseringar, skal forvalningsstyresmaktene i denne spesielle saka gi løyve til oppføring av maksimalt åtte nye bygningar knytte til eksisterande stølsmiljø (...) Forskrifta er tilpassa slik at forvalningsstyresmaktene gir løyve til etablering av eit kulturlandskapssenter, jf. § 3 pkt. 1.3.

Tilrådinga frå departementet vart også vedtatt av Kongen i statsråd 7. august 2009.

Vi kan tolke den vertikale integreringa i lys av Kiwimaa og Mickwitz (2006) sine fem indikatorar for integrering. Berekraftig bruk vart inkludert ved at senteret var drøfta og konkretisert og tatt inn i planen og forslaget frå Fylkesmannen. Både forslagsstillerane og Fylkesmannen var oppteken av å tilpasse senteret (bruken) til vernet for at det skulle vere i konsistens mellom bruken og vernet. Tilsynelatande skil Fylkesmannen og Direktoratet lag når det gjaldt vektlegginga av bruken i forhold vektlegging av vernet, men det er rettare å sjå usemja i ulik forståing av kulturlandskapssenteret. Dei hadde ulik forståing av kva eit kulturlandscenter innebar ifht. verneføremålet. Direktoratet oppfatta senteret som eit trugsmål mot verneverdiane fordi det var eit irreversibelt tiltak med nye bygningar. Fylkesmannen på si side la vekt på at senteret ville bidra til realisering av verneformålet ved å ta i vare verneverdiane ved å bidra til skjøtsel av kulturlandskapet. Det kan sjå ut som at Direktoratet fokuserte mest på tiltaket i seg sjølv, mens Fylkesmannen fokuserte meir på verneføremålet. Difor var ikkje Direktoratet oppteken av tilpassing av tiltaket, å skape konsistens mellom bruk og vern, men definerte tiltak som brot på reglane. Eksempelet illustrerer ein verkemiddelstyrt kontra ein målstyrt forvaltning. Direktoratet la avgjerande vekt på kva verkemiddel som skulle vere tillate, mens Fylkesmannen la vekt på målet med vernet. Det vart brukt vesentleg med ressursar hos Fylkesmannen for å skape integrering, og krav til, og tiltak for, tilpassing av tiltaket til vernereglane vart også rapportert. Senteret er enno ikkje bygd så det finst ikkje rapportering om gjennomføring av tiltaket.

Oppsummering

Integrering av berekraftig turisme i Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde kom i stand ved ein *vertikal* integrering frå dei lokale deltakarane til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og vidare til nasjonale styresmakter. Fylkesmannen la eit grunnlag for integreringa fordi embetet i Sogn og Fjordane tidlegare hadde gjennomført ein *horisontal* integrering av bruk og vern mellom landbruks- og miljøvernnavdelingane.

Ut frå ei ny forståing av forholdet mellom lokalbefolkninga sin bruk og statleg vern, utvikla Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ein betre konsistens i embetet sine strategiar og balansering/vektlegging mellom bruk og vern enn tidlegare. Fylkesmannen brukte vesentleg med ressursar for å utvikle ein felles kultur og konsistens mellom landbruks- og miljøvernnavdelingane for å fremje bruk og vern. Den horisontale integreringa av berekraftig bruk i vernestrategiane hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane la eit viktig grunnlag for vertikal integrering av berekraftig bruk i verneplanprosessen i Breheimen fleire år seinare.

Dei initiativ dei lokale deltagarane i verneplanprosessen tok for å integrere turistmessig bruk av området vart teke på alvor og veklagt av Fylkesmannen. Saman utvikla dei lokale deltagarane og Fylkesmannen konsistens mellom tiltaket og verneforskrifta slik at regjeringa i vernevedtaket i statsråd opna opp for eit kulturlandskapssenter inne i verneområdet i verneforskrifta. Det har tidlegare aldri vorte opna opp for eit slikt tiltak i ein verneplanprosess. Vi har ikkje data for å analysere om denne integreringa bidrog til horisontal integrering av bruk og vern hos nasjonale styresmakter.

Destinasjonsutvikling

Vi skal her analysere i kva grad berekraftig reiseliv har vorte integrert i destinasjonsutviklinga i Lærdal innafor ramma av pilotprosjektet berekraftige destinasjonar. Vi gjer dette ved å analysere prosjektrapportar, andre dokument og informasjon komen fram i intervju.

Etablering og prosjektarbeid

Med utgangspunkt i regjeringa sin reiselivsplan frå 2007 fekk Innovasjon Norge i oppdrag å utvikle kommersielle konsept for berekraftig reiseliv omtalt som prosjektet «Berekraftig reiseliv 2015».

Prosjektet vart etter kvart konkretisert til å handle om å utvikle prinsipp og kriterium for merkegodkjenning av berekraftige destinasjonar. Det vart etablert pilotprosjekt i Lærdal, Trysil, Røros og Vega som ledd i å utvikle og teste ut eit slikt system. Innovasjon Norge leia arbeidet.

Arbeidet vart organisert i tre delar: felles møte/seminar mellom pilotane og Innovasjon Norge, pilotane sitt lokale utviklingsarbeid og ein godkjenningsprosess. Fellesmøta dreidde seg om at pilotane rapporterte om sitt lokale arbeid og at ein i fellesskap utvikla system for merkegodkjenning. Det lokale arbeidet vart knytt til destinasjonsselskapet, med unnatak i Lærdal der kommunen var oppdragsgjevar. Innhaldet i det lokale arbeidet varierte avhengig av dei lokale føresetnadene.

I Lærdal vart arbeidet konsentrert til å dreie seg om utvikling av produkt basert på lokal kultur og natur med samarbeid særleg om landbrukssektoren. I Trysil hadde arbeidet to hovudfokus, eit mot Trysil som vinterdestinasjon og eitt for utvikling av Trysil som sommardestinasjon. I den siste strategien vart det arbeidd med utvikling av sykkel- og vandreturisme, mens for vinterdestinasjonen vart arbeidet retta mot energibruk i alpinanlegget, avfallsystem og kollektivtilbodet. På Røros vart berekraftarbeidet ein del av utviklingsarbeidet ved destinasjonen med fem satsingsområde: miljøstyring og miljøpolicy, kunnskaps og vertskapsløft, utvikling av lokalmattilbodet, tilrettelegging av meir miljøvenleg avfallshandtering og produktutvikling basert på lokal kultur og natur. På Vega vart arbeidet konsentrert om produktutvikling basert på lokal kultur, tradisjon og eigenart i landbruk, fiskeri og ærfuglhold.

Replan var hyrt inn av Innovasjon Norge for å gjennomføre godkjenningsprosessen. Denne vart gjennomført i to steg der pilotane fekk ein frist til å innhente meir informasjon og utvikle planar etter ein første gjennomgang av Standarden. Alle pilotane vart godkjende for bruk av merket for berekraftige destinasjonar.

Vertikal integrering

I analysen av vertikal integrering av berekraftige destinasjonar har vi sett nærmere på forholdet mellom departementet og Innovasjon Norge (IN). Vi skal svare på kva som var vilkåret for vertikal integrering av piloten berekraftige destinasjonar, og kva var hindringane?

Inkludering

Regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2007 hadde berekraft som eit av tre overordna mål. I tillegg var berekraftig reiseliv eit innsatsområde. I reiselivsstrategien frå 2007 la Regjeringa til grunn Brundtlandkommisjonen sin definisjon av berekraft, men utan å gjøre greie for innhaldet i kommisjonen sin definisjon. Meldinga var klar: «*En fremtidsrettet reiselivspolitikk må ta utfordringene knyttet til bærekraft på alvor*». I strategien vart også klimautfordringa og reiselivet sitt ansvar for å bidra til å løyse denne utførleg omtalt:

European Environment Agency's (EEA) rapport «Europe's Environment. The fourth assessment» omtaler reiseliv blant de viktigste sektorene som fører til endringer i klima og biologisk mangfold og til stort press på arealene i kyst og fjellområder. Transport er en av de viktigste miljøutfordringene for mange deler av reiselivet. Å ta i bruk mindre energikrevende transportformer som gir mindre utsipp vil være en hovedutfordring på lengre sikt. Reiselivet må bidra til at Norges ambisiøse målsetninger om å redusere utsipp av klimagasser nås. Regjeringen oppfordrer reiselivsnæringen til å bli en bevisst etterspørre av klimavennlige transportløsninger.

Reiselivsstrategien frå 2007 omtalar vidare klimapolitikken som også vil få verknad for reiselivet ved at transport basert på fossil energi gradvis vil bli dyrare, også internasjonalt (Nærings-, 2007).

I oppdragsbrevet frå departementet i 2008 fekk Innovasjon Norge i oppdrag å opprette pilotprosjekt innan berekraftig reiseliv med sikte på å utvikle kommersielle konsept. I Innovasjon Norge si rapportering til departementet dette året heiter det at:

Innovasjon Norge har en sentral rolle i å bistå til økt bærekraft i norsk reiseliv. Gjennom Regjeringens reiselivsstrategi (desember 2007) er vi gitt i mandat å utvikle mål og tiltak, målinger og prøveprosjekt på bærekraft i reiselivet. Dette gjøres gjennom prosjektet "Bærekraftig Reiseliv 2015" (...)

Prosjektet "Bærekraftig Reiseliv 2015" vart delt i to delprosjekt: 1) Bransjegrupper i næringa for konkretisering og operasjonalisering av måla, og 2) Pilotprosjekt for berekraftige reisemål. Det siste delprosjektet analyserer vi her. Pilotprosjektet vart omtalt i den årlege rapporteringa frå Innovasjon Norge til departementet siste gang i 2011, sjå tabell under.

Med den nye reiselivsstrategien frå regjeringa i 2012 skulle ikkje berekraft lenger vere eit mål, men eit overordna premiss for all reiselivsutvikling. Berekraft skulle *integrerast* i alle innsatsområda, men klimafokuset vart tona kraftig ned. Utanom andre organisasjonar sitt klimaarbeid vart klima av regjeringa nemnd ein gong i strategien i form av at næringa må «*tilstrebe lave utsipp av klimagasser*» (handelsdepartementet, 2012). Berekraftig utvikling vart ikkje lenger, som i 2007 strategien, definert med tilvising til Brundtlandkommisjonen. Berekraftig reiseliv vart definert som tre likeverdige element: miljø, sosialt ansvar og økonomisk lønsemrd .

Likevel vart ikkje denne politikkendringa nemnd i departementet sitt oppdragsbrev til Innovasjon Norge frå 2013. I oppdragsbrevet av 2013 nemner departementet verken berekraftig reiseliv eller prosjektet Berekraftig reiseliv 2015, sjå tabell under. Den markerte endringa i

departementet sin strategi for berekraftig reiseliv vart altså ikkje nemnd i det detaljerte oppdragsbrevet frå departementet til IN. På spørsmål om kvifor denne endringa ikkje vart nemnd i oppdragsbrevet svarar departementet:

Det ble gjennomført en vesentlig endring fra 2012 til 2013 i hvordan oppdragsbrevene til Innovasjon Norge skulle skrives. Fra og med 2013 har det vært praktisert et tydeligere skille mellom målstyring og detaljstyring. Detaljerte føringer for hvordan Innovasjon Norge skal legge opp sitt arbeid er ikke lenger i bruk i oppdragsbrevene. I oppdragsbrevet for 2013 er det gjort en generell henvisning til den nasjonale reiselivsstrategien "Destinasjon Norge" der bærekraft er tatt inn som en premiss for alt arbeid med utvikling av norsk reiseliv (derav også Innovasjon Norges arbeid).

Innovasjon Norge heldt fram med både pilotprosjektet berekraftige destinasjonar og anna arbeid innan berekraftig reiseliv etter at dette var tatt ut av departementet sitt oppdragsbrev. I følgje vår informant i Innovasjon Norge har berekraft også vore eit underliggende perspektiv for anna arbeid i divisjon berekraft der både reiseliv og mat inngår.

Innovasjon Norge har i sitt arbeid med berekraftig reiseliv og prosjektet berekraftige destinasjonar lagt til grunn dei ti prinsippa presentert i tabell 1. Det er også denne definisjonen dei fire pilotane har basert sitt arbeid på. I sin omtale av berekraft generelt går imidlertid Innovasjon Norge ut over denne definisjonen og nærmar seg Brundtlandkommisjonen ved å vise til at innovasjonsarbeidet må vere langsiktig og «*sørge for at behovene til kommende generasjoner ivaretas*». Dette er ikkje inkludert i den sosiale berekrafta i tabell 1.

Konsistens

Både Regjeringa og Innovasjon Norge vurderte konsistensen mellom satsing på berekraftig reiseliv og klimapolitikken i samband med reiselivsstrategien frå 2007. Strategien tok til orde for at reiselivet måtte ta sitt ansvar for å bidra til løysing av klimautfordringa. Slike analyser er fråverande i den påfølgande reiselivsstrategi frå 2012. Strategien inneber ein svekking av konsistensvurderingane mellom berekraftig reiseliv og klimautfordringane frå reiselivet.

I Innovasjon Norge sine ti prinsipp for berekraftig reiseliv er heller ikkje klimautfordringa direkte omtalt, men kan i prinsippet vere fanga opp av formuleringa under punktet «utslipp til luft» og "forbruk av knappe og ikke fornybare ressurser". Det er likevel spesielt at den tematikken som har blitt så dominerande i berekraft-debatten – klimaproblematikken – ikkje er omtalt spesifikt i prinsippa for berekraftig reiseliv (Aall, Hille, & Brendehaug, 2012). Derimot har Innovasjon Norge sin standard for berekraftige reisemål vurdert konsistensen mellom berekraftig reiseliv og reiselivet sin klimapåverknad. 2013-versjonen av standarden har tatt opp i seg klimautfordringane frå reiselivet ved at eit nytt kriterium vart inkludert: «*Destinasjonsledelsen har et system for å identifisere utfordringer og muligheter knyttet til klimaendringer*». I tillegg kom tiltak for å redusere utslepp/transportbehov til/frå destinasjonen inn som indikatorar. Dermed vart ikkje berre transporten internt på destinasjonen ein indikator for klimaarbeidet slik det var i den første versjonen av standarden. Med dette vart relevansen (omgrepssvaliditeten) av standarden betre i forhold til klimautfordringane i reiselivsnæringa.

Problemet er imidlertid, som peika på tidlegare, at standarden for berekraftige destinasjonar ikkje har faktisk utslepp som indikator. Indikatorane for kriterium om å redusere utslepp/transportbehov er *tal nye tiltak* som bidreg til å redusere utslepp/transportbehov, både på

destinasjonen og til/frå destinasjonen. Dermed kan ein kome i ein situasjon kor ein set i verk tiltak, men at den samla effekten kan vert negativ (t.d. fordi ein gjer andre uheldige ting som aukar klimautsleppet, evt i kombinasjon med at tiltaka har liten effekt). Dette betyr at trass i ei forbetring av samanhengen mellom kriteria og prinsippa for berekraftig reiseliv, er indikatorane for klima så svake at dei ikkje er i stand til å fange opp om destinasjonen faktisk bevegar seg i retning av større berekraft. Dette er meir utførlig omtalt for heile Standarden for berekraftige destinasjonar av Sogn (2014).

Vektlegging

I regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2012 var ambisjonen å styrke integrasjonen ved å gjere berekraft til eit overordna premiss i den nye strategien. Berekraft skulle integrerast i alle innsatsområda. Vi kan ikkje sjå denne politikkendringa att i oppdragsbreva frå departementet til IN, ei heller er prosjektet Berekraftig reiseliv 2015 nemnd etter 2012, sjå tabellen under.

Tabell 6: Omtale av «bærekraftig reiseliv» i departementet sitt oppdragsbrev til Innovasjon Norge, 2008-2015

| År | Om Bærekraftig reiseliv | Om prosjektet «Bærekraftig reiseliv 2015» |
|------|---|---|
| 2015 | Ingen treff på bærekraftig reiseliv | Ingen treff på prosjektet «Bærekraftig reiseliv 2015» |
| 2014 | Ingen treff på bærekraftig reiseliv | Ingen treff på prosjektet «Bærekraftig reiseliv 2015» |
| 2013 | Ingen treff på bærekraftig reiseliv | Ingen treff på prosjektet «Bærekraftig reiseliv 2015» |
| 2012 | Ingen treff på bærekraftig reiseliv | «Innovasjon Norge skal bidra til å fremme og utvikle bærekraftige reiselivsdestinasjoner og -bedrifter. Prosjektet Bærekraftig Reiseliv 2015 skal videreføres og videreutvikles, blant annet skal det utvikles indikatorer for bærekraftige destinasjoner». |
| 2011 | «Hovedmålene i reiselivsstrategien er (... samme som 2009) | «Innovasjon Norge skal (samme som 2009)(...) skal videreføres og videreutvikles. Det er et mål at erfaringene fra pilotdestinasjonene i prosjektet overføres til andre destinasjoner. Innovasjon Norge skal utvikle en metode som sikrer dette. |
| 2010 | «Regjeringens visjon i ovennevnte reiselivsstrategi er verdifulle opplevelser. Hovedmålene er (... samme som 2009) | «Innovasjon Norge skal (... samme som 2009) (...) skal videreføres og videreutvikles. Erfaringene fra prosjektet skal kunne overføres til andre destinasjoner etter gjennomført prosjektperiode.» |
| 2009 | «Hovedmålene for strategien er økt verdiskaping og lønnsomhet i reiselivsnæringen, levedyktige distrikter gjennom flere helårs arbeidsplasser innenfor reiselivsnæringen og å fremme og utvikle Norge som et bærekraftig reisemål». | «Innovasjon Norge skal bidra til å fremme og utvikle bærekraftige reiselivsdestinasjoner og -bedrifter. Pilotprosjektet Bærekraftig Reiseliv 2015 skal videreføres og videreutvikles». «Departementet ber om rapport innen 1. mai 2009 om oppfølgingen av den nasjonale reiselivsstrategien, herunder (...) arbeidet med pilotprosjektene innenfor bærekraftig reiseliv». |
| 2008 | «Hovedmålene for (reiselivs) strategien er økt verdiskaping og lønnsomhet i reiselivs-næringen, levedyktige distrikter gjennom flere helårs arbeidsplasser innenfor reiselivsnæringen og Norge - et bærekraftig reisemål». | «Innovasjon Norge skal opprette pilotprosjekter som en lærende arena innenfor temaet bærekraftig reiseliv. I pilotprosjektene skal virkemiddelaktørene og reiselivsnæringen være med. Formålet bør være å utvikle kommersielle konsepter for bærekraftig reiseliv. Departementet ønsker å bli orientert om saken innen 1. mai 2008». |

Som vi ser av tabellen er det god kontinuitet i regjeringa sine mål om eit berekraftig reiseliv frå 2008 til 2011. På same vis er det ei klar line i politikken når det gjeld prosjektet «Bærekraftige reiseliv

2015» frå 2008 til 2012. Etter 2012 er det eit markert skilje der desse tema ikkje er nemnde. Av departementet er dette forklart med omlegging av forma på oppdragsbreva, frå detalj til målstyring.

Innovasjon Norge sin rapportering til departementet spelar att departementet sin vektlegging i oppdraget til IN. I årsrapportane frå 2012 er ikkje arbeidet med berekraftige destinasjonar omtalt, sjå tabellen under. Dette trass i at åtte nye destinasjonar (i tillegg til dei fire første pilotane) starta opp arbeidet mot godkjenning for merket.

Tabell 7: Innovasjon Norge sin rapportering til departementet, 2008-2014

| År | Bærekraftig reiseliv | Bærekraftige destinasjoner |
|------|--|--|
| 2014 | Under avsnitt om innovasjon i reiselivs-næringen er «bærekraft» omtalt under kurs | Ingen treff på bærekraftige destinasjoner |
| 2013 | Under avsnitt om kurs i reiselivet er «bærekraft» kort omtalt | Ingen treff på bærekraftige destinasjoner |
| 2012 | Bærekraft er kort omtalt under grønt reiseliv | Ingen treff på bærekraftige destinasjoner |
| 2011 | Under avsnitt om miljøprosjekter: «Arbeidet med å øke bærekraft/-samfunnsansvar i norsk reiseliv går videre gjennom prosjektet Bærekraftig reiseliv 2015». | «Prosjektet startet i 2007 og har nå vært gjennom faser med involvering av reiselivs-næringen hvor forslag til innhold i en handlings-plan kom opp. Prosjektet er nå inne i en fase med utprøving i praksis i pilotdestinasjonene (...), og gjennomføring av kompetanseprogram for bærekraftig reiseliv rundt om i landet». |
| 2010 | «Med grønt reiseliv menes her at bruken av natur- og kulturressurser skal skje på en bærekraftig måte, og at (...)» | «Bærekraftig reiseliv 2015 er et sentralt prosjekt i Norges satsing på økt bærekraft og samfunnsansvar i norsk reiseliv. Prosjektet er forankret i Norges overordnede reiselivsstrategi». |
| 2009 | Ingen treff på «bærekraftig reiseliv» | Ingen treff på bærekraftige destinasjoner |
| 2008 | «Innovasjon Norge har en sentral rolle i å bistå til økt bærekraft i norsk reiseliv. Gjennom Regjeringens reiselivsstrategi (desember 2007) er vi gitt i mandat å utvikle mål og tiltak, målinger og prøveprosjekt på bærekraft i reiselivet». «Bærekraftig reiseliv eller berre kraftig reiseliv? Et bærekraftig reiseliv er et reiseliv som strekker seg lengre enn til kortsiktige prioriteringer. Et bærekraftig reiseliv fokuserer ikke bare på fordelene for de reisende, men også reiselivets innvirkning for mennesker på stedene som besøkes, og for verdiene i natur, kultur og lokalsamfunn». | Ang. mandatet frå departementet heiter det: «Dette gjøres gjennom prosjektet Bærekraftig Reiseliv 2015 i tett samarbeid med NHO Reiseliv, hvor vi inviterer reiselivs-næringen med i en prosess for å konkretisere og operasjonalisere målene. Parallelt vil det foregå en utprøving i fem utvalgte destinasjoner: Trysil, Røros, Vega, Lærdal og Geilo Fjellandsby. Disse destinasjonene jobber nå med å finne gode mål og tiltak for å øke sin vektlegging av bærekraft. Og de må vise vei når det gjelder hvordan vi samlet kan markedsføre at reiselivet tar ansvar både for lokalmiljøet, kulturen og miljøet. Pilotene skal jobbe med en forstudie for å identifisere utfordringer og muligheter for en bærekraftsatsing i sine destinasjoner (...)» |

Som vi ser av tabellen vart ikkje berekraftig reiseliv og prosjektet «Bærekraftig reiseliv 2015» omtalt i 2009. Innovasjon Norge har altså ikkje konsekvent rapportert alle tema kvart år. Der skjer likevel eit skifte i rapportering av berekraftig reiseliv frå og med 2012 då prosjektet «Bærekraftig reiseliv 2015» ikkje lenger er nemnd og då den generelle omtalen av berekraftig reiseliv er kraftig tona ned.

Bortfallet av berekraftig reiseliv i konkretisering av oppdraget frå departementet til Innovasjon Norge er spesielt i lys av at nærings- og handelsministeren, Trond Giske, 20. mars 2013 tildelte dei fire pilotdestinasjonane (Trysil, Røros, Vega og Lærdal) utmerkinga «Bærekraftig destinasjon» i departementet. Ved tildelinga la Giske vekt på at det no er sett ein standard for kva som er eit berekraftig reisemål –både i Norge og internasjonalt.

På nettstaden for berekraftige destinasjonar presenterer Innovasjon Norge arbeidet¹⁰. Dei viser m.a. til trendanalytiker og direktør i Vizeum Norge AS, Paal Fure, som seier at: «*2013 vil bli det året da folk begynner å ”skjønne konseptet bærekraft»*. Vidare er Christine Baglo i Dagsavisen siterert på at det å tenke berekraft handlar mykje om det ein kallar ”feelgood-turisme”. Berekraft er noko som ”kommer innenfra”.

Dette står langt i frå den forståinga av berekraftig utvikling som regjeringa la til grunn i Stortingsmelding 58 (1997-98) om ”Miljøvernpolitikk for ei berekraftig utvikling”. Der vert kjernen i berekraftomgrepet formulert som *tre dimensjonar*:

- *Økologisk* berekraft: Ta vare på dei avgjerande økosistema i verda (”life support systems”).
- *Generasjonsrettferd*: Sikre at *framtidige* generasjonar får nok mat, reint drikkevatn, tilstrekkeleg husvære, skule osb
- *Global rettferd*: Sikre at alle *i dag* (mellom og innan land) får dekket grunnleggande behov

Dei to siste dimensjonane vert også omtalt som den sosiale berekrafa.

Ressursar

Vi har ikkje sikre tal for departementet og Innovasjon Norge sin ressursbruk til pilotprosjektet. I ein enkel kalkyle av Innovasjon Norge sin ressursbruk kjem vi fram til at dei kan ha brukt ca. 10 millionar på pilotprosjektet, eller drygt 3 millionar per år i prosjektperioden. Det svarar til ca. 1 prosent av Innovasjon Norge sine direkte prosjektkostnader til reiselivsprosjekt i 2012 i følgje rekneskapen.

Midlane frå Innovasjon Norge til pilotane har utløyst lokale midlar og stor eigeninnsats til berekraftarbeidet i pilotane.

Rapportering

Etter det vi har fått kjennskap til har det foregått ei rapportering både om framdrift og finansiering i samband med fellesmøta mellom pilotane og IN. Vi har ikkje fått tilgang til denne rapporteringa. Elles har det skjedd ei rapportering i samband med godkjenning av destinasjonane ut frå standarden for berekraftige destinasjonar. Ei masteroppgåve frå Norges Miljø- og biovitenskaplige universitet (NMBU) har m.a. analysert relevansen av kriteria og indikatorane i standarden opp mot dei ti prinsippa i Innovasjon Norge sin definisjon av berekraftig reiseliv (Sogn, 2014). Sogn kjem fram til at standarden for eit berekraftig reisemål har svak samanheng til dei ti prinsippa for eit berekraftig reiseliv. Berre fem av ti kriteriesett har ein begrepsvaliditet (relevans) som er god nok til å kunne avgjere om prinsippet dei tilhøyrar vert etterlevd. Analysen av begrepsvaliditeten på indikatornivå viser at denne i stor grad er avhengig av eit skjønn om kriteria vert oppfylt. Skjønnet dreier seg om korleis ein vurderer svara på spørsmål om kvantitative parameter kor ein ikkje har definert konkrete krav for kva som skal til for at indikatoren skal vere oppfylt.

Sogn (2014) konkluderer difor med at det «*ikke (er) grunnlag for å hevde at standarden dekker de ti prinsippene for et bærekraftig reiseliv*». Til slutt viser Sogn (2014) til at merkeordninga kanskje i større grad tilfredsstiller den nasjonale reiselivsstrategien sitt fokus på merkevaren Norge, enn å bidra til ei berekraftig utvikling.

¹⁰ <https://baerekraftigedestinasjoner.wordpress.com/>

Oppsummering vertikal integrering

Regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2007 hadde berekraft som eit av tre overordna mål. I tillegg var berekraftig reiseliv eit innsatsområde. Meldinga var klar på at ein framtidsretta reiselivspolitikk måtte ta utfordringane knytt til berekraft og klima på alvor. I oppdragsbreva frå departementet til Innovasjon Norge heitte det m.a. at Innovasjon Norge skulle fremje og utvikle berekraftige reiselivsdestinasjonar og -bedrifter. Pilotprosjektet Bærekraftig Reiseliv 2015 stod sentralt i arbeidet. Erfaringane frå destinasjonane skulle overførast til andre destinasjonar. Innovasjon Norge vart tildelt ein rolle i å gjere norsk reiseliv meir berekraftig, og organisasjonen tok denne rolla. Midlane frå Innovasjon Norge til pilotdestinasjonane løyste ut lokale midlar og stor eigeninnsats for utvikling av berekraftig reiseliv. Bestillinga frå regjeringa var tydeleg på at berekraftig reiseliv skulle prioriterast, men ikkje kva berekraftig reiseliv var. Dette gav Innovasjon Norge rom for å definere omgrepene.

Med den nye reiselivsstrategien av 2012 frå regjeringa skulle ikkje berekraft lenger vere eit mål, men eit overordna premiss for all reiselivsutvikling. Berekraft skulle *integrerast* i alle innsatsområda. Klimafokuset vart tona kraftig ned samanlikna med strategien frå 2007. Denne endringa vart ikkje reflektert i departementet sine oppdragsbrev til Innovasjon Norge frå og med 2013. Då vart verken prosjektet «Bærekraftig reiseliv 2015» eller berekraftig reiseliv omtalt. Departementet forklarte dette med omlegging av den måten oppdragsbreva vart skrive på, frå detalj- til målstyring. I Innovasjon Norge sin årlege rapportering tilbake til departementet vart dette spegla att – berekraftig reiseliv fekk ein redusert posisjon. Likevel, Innovasjon Norge har halde fram med å rekruttere nye destinasjonar for godkjenning som berekraftige reisemål, og Standarden for dette vart revidert i 2013. Den reviderte versjonen tok i sterkare grad opp i seg klimautfordringane m.a. ved å inkludere reisa til og frå destinasjonen i indikatorane. Problemet var likevel framleis at Standarden berre tok mål av seg til å kartlegge tal tiltak, og ikkje kartlegge den samla effekten av tiltaka (og andre handlingar) på klimautslepp frå destinasjonen sin aktivitet. Skal ein destinasjon gå i berekraftig retning må dei samla klimautsleppa gå ned. Andre studiar viste at samanhengen mellom dei ti prinsippa for berekraftig reiseliv og standarden var svak. Berre fem av ti kriteriesett har ein relevans (begrepsvaliditet) som er god nok til å kunne avgjere om prinsippet dei tilhøyrer vert etterlevd. Indikatorane som skal måle om kriteria er følgt er i stor grad avhengig av eit skjønn utan at det vert gjort kjent korleis dette skjønnet skal utøvast. Indikatorane er formulert både som spørsmål og påstandar utan at det går fram kva krav som vert stilt for at svaret er godt nok. Systemet er ikkje transparent.

Horisontal integrering

I omtalen av vertikal integrering ovafor såg vi på integreringa mellom departementet og Innovasjon Norge. Her omtalar vi i kva grad berekraftig reiseliv vart integrert på pilotdestinasjonane.

Inkludering

Berekraftig reiseliv var inkludert i reisemål Røros, reisemål Vega og Lærdal kommune sine planar før pilotprosjektet starta, mens i Trysil vart berekraftig reiseliv inkludert i destinasjonen sine planer som ein følgje av pilotprosjektet. Felles for alle pilotane er at prosjektet berekraftige destinasjonar har

ført til eit auka fokus på berekraftig reiseliv på destinasjonane i prosjektperioden. Etter at pilotprosjektet vart avslutta var berekraftig reiseliv framleis inkludert i destinasjonane sitt arbeid, men som vi kjem inn på lengre ned vart prioriteringa og vektlegginga svakare. I ein av pilotane, Lærdal, stod ikkje destinasjonsselskapet for prosjektet. Dette var ei hindring for integrering i reisemålorganisasjonen.

Har berekraftig reiseliv vorte inkludert i vertskommunane sine planar? Her har vi berre hatt høve til å vurdere samfunnssdelen av kommuneplanane og i nokre tilfelle kommunane sin næringsplan. Vi har ikkje hatt høve til å samanlikne planar før og etter pilotprosjektet då kommuneplanar har ulike og lange planperiodar. Vi har gjort ei statusevaluering i tidsperioden omkring pilotprosjektet. Det store biletet er at berekraftig utvikling var inkludert i kommuneplanane. I kva grad berekraft var inkludert på tvers av sektorar varierer mellom kommunane. I Røros var berekraft inkludert på tvers av satsingsområder som verdiskaping og bukvalitet og tema som verdsarv og folkehelse, mens i dei andre kommunane var berekraft avgrensa til einskilde sektorar.

Konsistens

Både pilotane på Røros og i Trysil har gjort vurderingar av konsistensen mellom omgrepene berekraftig reiseliv og transporten til og frå reisemålet. Dei kom fram til at dette er forhold dei ikkje rår over eller at flytransport er eit naudsint verkemiddel for destinasjonen sin vidare utvikling og konkurranseskraft, særleg i den internasjonale marknaden. Slik vi har forstått Innovasjon Norge sine mål og strategiar delar organisasjonen pilotane sine vurderingar.

Ein pilot har vurdert reisemålet sin sårbarheit når det gjeld mengda turistar og korleis ein skal styre straumane for å unngå slitasje i sårbare område. Ein annan pilot stiller spørsmålsteikn om konsistensen mellom cruiseturisme og berekraftig reiseliv. Denne prosjektleiarene var på kurs om cruise arrangert av Innovasjon Norge og seier til Vestlandsforskning i ettertid:

(...) vi fikk beskjed om å lage til gode opplevelser for cruise, han (foredragsholderen) hadde et kapittel om bærekraft, men han viste ikke hva han snakket om. De (Innovasjon Norge) tar ikke standpunkt til hvilke skip som skal få komme hit når det gjelder utslipp. Hva mener Innovasjon Norge om dette. Hva vil de med cruise? (...).

Informanten peikar på eit paradoks, at Innovasjon Norge både arbeider for eit berekraftig reiseliv og likevel ikkje arbeider for at det vert sett krav til cruiseskipa som anløper norske hamnar. Informanten saknar ein samanheng mellom Innovasjon Norge sitt arbeid med cruiseturisme og berekraftig reiseliv.

Innovasjon Norge seier sjølv at dei ikkje har ein cruisestrategi, men eit kortfatta cruiseoppdrag frå departementet. Dette går kort fortalt går ut på å stimulere det landbaserte reiselivet til å tilby salbare opplevingar tilpassa cruiseturister og skipa/cruisereiarlaga, m.a. mattilbod. Når vi så spør Innovasjon Norge om forholdet mellom satsinga på berekraftig reiseliv og cruise, er svaret at Innovasjon Norge har valt å satse på cruise lokalt ved å bidra til at destinasjonane klarer å organisere og tilby gode opplevingar: «*Det er tett koblet til bærekraftig reiseliv*», seier vår informant.

I kva grad har kommunane vurdert konsistensen mellom berekraftig reiseliv og anna politikk i kommunane? Igjen skil Røros kommune seg ut frå dei andre kommunane. Kommunen meiner dei har ei rolle i å avvege motstridande interesser, m.a. identifiserer kommunen arealbruken som ei utfordring i forholdet mellom turismeutvikling i sentrum av byen og i forhold til omsynet til bumiljø for innbyggjarane.

Vektlegging

Pilotprosjektet har ført til endringar i utviklingsarbeidet på destinasjonane på to måtar. For det første til ein større vekt på produktutvikling enn tidlegare. For det andre større vekt på berekraft i utviklingsarbeidet med basis i lokal natur- og kulturarv. Nokre av reisemåla hadde merksemld på berekraft før dei vart ein del av pilotprosjektet, men med midlane frå Innovasjon Norge og andre fekk dei større *kapasitet* til å prioritere arbeidet. Prosjektleiarene på Vega seier det slik: «*Det var finansieringa gjennom pilotprosjektet som gjorde vi fikk et strukturert arbeid på utvikling*». Røros fekk med pilotprosjektet større heilskap i arbeidet med tre fokusområde: utvikling (berekraft), vertskap og marknad. I Trysil var det fleire utviklingsprosjekt som tangerte kvarandre slik at den samla vektlegginga av berekraftomsyn var større enn det pilotprosjektet kunne ha oppnådd aleine. Destinasjonen har likevel vore hemma av at den store kommersielle aktøren ikkje har gått i front ved å miljømerke eigen organisasjon. Pilotprosjektet i Lærdal bidrog til at 12 bedrifter vart miljøfyrtårnertifisert. Dagleg leiar i ein av dei uttaler i ettertid at: «*Gjennom arbeidet med Berekraftpiloten har me fått opp bevissttheita at det løner seg å vera mijøbevisst*».

Fleire av pilotane har utvikla samarbeid mellom reiselivsnæringa og landbruket m.a. ved satsing på å betre det lokale mattilboden. Sameleis vart koplinga mellom avfallsektoren og reiselivsbedriftene styrka. Utfordringa har vore å få i gang nye avfallsystem for private hytter. Trysil har hatt fokus på arbeid med å redusere energibruken i alpinanlegget ved at pilotprosjektet har arbeidd saman med andre prosjekt lokalt.

Den største berekraftutfordringa for pilotane etter vårt syn, klimapåverknaden av reisa til og frå reisemålet, har ikkje vore vektlagt av pilotane. Dette trass i at reisa til og frå reisemålet var med i standarden for berekraftige destinasjonar. Nokre pilotar har arbeidd med å betre kollektivtilboden regionalt og lokalt internt på reisemålet. Trysil har fått til ein reduksjon i privatbilbruken på destinasjonen gjennom eit betre busstilbod. Slik sett har pilotprosjektet gitt auka vektlegging av arbeidet for å redusere utslepp og transportbehov når det gjeld dei korte reisene. Pilotane har ikkje sett det som sin oppgåve, ei heller som ein moglegheit, å påverka dei lange reisene til/frå destinasjonane. Dette er heller ikkje vektlagt hos Innovasjon Norge eller regjeringa i reiselivsstrategien av 2012. Klimaeffekten av transporten vert vektlagt i den grad det ikkje avgrensar tilgangen til destinasjonen. Ein prosjektleiar formidlar kjernen i vektlegging på denne måten når vedkommande omtaler kvifor destinasjonen arbeidet med berekraft: «*(...) for det økonomiske og for den nytte det kan ha for bedriftene*».

Vi tolkar dette slik at i den grad berekraftomsyn kan bidra til å betre eller oppretthalde det økonomiske resultatet, så er det aktuelt å ta slike omsyn. Spørsmålet som reiser seg er om dei reisemåla som gjer seg avhengig av gjester som krev lange reiser (som regel med fly) gjer seg sårbarare for endringar i klimapolitikken. Det er sannsynleg at det før eller seinare kjem internasjonale avtaler som vil gjere transport basert på fossil energi dyrare. I så fall vil sårbarheita vere avhengig av kva for marknader ein hentar gjestene frå.

Korleis vektlegg kommunane berekraftig reiseliv når andre interesser er på agendaen? Kommuneplanane gir ikkje gode svar på dette fordi planane i liten grad gir vurderingar og

prioriteringar mellom ulike omsyn. Unntaket er Røros kommune. I følgje deira kommuneplan er omsynet til verdiane i verdsarvstatusen overordna og sektorovergripande for all lokal samfunnsplanlegging og ressursforvaltning. Ingen av dei andre kommuneplanane prioriterer kultur- eller naturverdiar slik i sine kommuneplanar. Trysil vektlegg rett nok berekraftig utvikling innafor miljø- og ressursforvaltning og arealpolitikken, men ein sektorovergripande rolle har ikkje berekraft fått.

Ressursar

Deltaking i pilotprosjektet for berekraftige destinasjonar har gitt destinasjonane både ressursar og kompetanse for å vektlegge utvikling av berekraftig reiseliv sterkare enn dei elles kunne ha gjort. Dei destinasjonane som hadde anna tematisk tangerande prosjektaktivitet hadde ein fordel ved å skape samspeleffektar mellom prosjekta.

Det har variert i kva grad pilotane har arbeidd vidare med å følgje opp arbeidet frå piloten etter godkjenninga i 2013. At det var behov for vidare utviklingsarbeid for å nå målet om ein berekraftig destinasjon vart understreka av ein prosjektleiar som seier i intervju at: «*Bærekraft må utvikles over tid. Det må jobbast vidare*». Ut frå rapporteringane til destinasjonane ser vi at ein av fire pilotar har klart å halde oppe vektlegging på berekraft frå prosjektfasen etter godkjenninga. Det viser at berekraftig reiseliv vart svakt integrert i dei fleste pilotane. Likevel, at tre av fire pilotar var i gang med arbeid for å førebu re-sertifisering i 2016, viser likevel at arbeidet ikkje vart lagt heilt bort.

Rapportering

Vi har fått tilgang til dokumentasjonen frå Lærdal, Vega og Røros sin godkjenning samt sluttrapport frå alle pilotane. Sluttrapportane frå pilotane gir ei god orientering om tiltak som er gjennomført, men rapportane gir i liten grad omtale av effekten av tiltaka. I kva grad har tiltaka gjort destinasjonen meir berekraftig? Dette er den same utfordringa som Standarden for berekraftige destinasjonar har. Ein kan ikkje måle utvikling av berekraft ved hjelp av kor mange og kva tiltak som er sett i verk. I kva grad destinasjonen har vorte meir berekraftig er avhengig av kva effekt tiltaka har for energibruk, utslepp til luft, vatn og jord, tap av biologisk mangfold etc. Trysil er inne på dette når det gjeld reduksjon i energibruk i sin sluttrapport.

Oppsummering horisontal integrering

Vi finn at eit av dei viktigaste vilkåra for horisontal integrering var at vertskommunen hadde veklagt berekraftig utvikling før pilotprosjektet starta opp. I den kommunen det var tilfelle holdt berekraftarbeidet i destinasjonen fram etter avslutning av pilotprosjektet. Det bidrog også til integrering at destinasjonen hadde prioritert berekraftig reiseliv før pilotprosjektet starta. Kompetansen, ambisjonane, strukturane og samspelet mellom sektorane lokalt har stor verdi for kva eit treårig prosjekt kan utrette. Elles viser vår analyse at den horisontale integreringa vert stimulert ved at:

- berekraftarbeidet må verte prioritert og veklagd av leiinga ved destinasjonen og at det vert integrert i destinasjonen sitt strategiske utviklingsarbeid
- kommersielle aktørar går inn for å verte merkegodkjent
- berekraftarbeidet vert ein del av eit større fagmiljø ved å knyte saman ulike prosjekt og satsingar

- bedrifter fekk eit insitament for berekraft gjennom miljøfyrtaårnsertifisering og merkegodkjenning av destinasjonane

På den andre sida viser analysen at destinasjonane ikkje prioriterer reduksjon i utslepp frå dei lange reisene til og frå destinasjonane. I den grad berekraftomsyn kan bidra til å betre eller oppretthalde det økonomiske resultatet i bedrifter og på destinasjonen samla, er det aktuelt å legge vekt på berekraftarbeidet. Destinasjonane manglar eit system som kan måle om tiltaka dei gjennomfører bevegar reisemålet i ei meir berekraftig retning. Rapporteringa av gjennomførte tiltak gav ingen effektvurdering. Ein av fire pilotdestinasjonar har klart å halde oppe vektlegging av berekraft frå prosjektfasen etter godkjenninga. Det viser at berekraftig reiseliv vart svakt integrert i tre av fire pilotar. Når fleirtalet av pilotane var i gang med arbeid for å førebu re-sertifisering i 2016 viser det likevel at arbeidet ikkje var lagt heilt bort. Det ser ikkje ut for at destinasjonane førebur seg på at det kan kome reguleringar som vil påverke prisen eller tilgangen på transport. Dei er ikkje opptekne av destinasjonen sin sårbarheit i forhold til kva marknader dei har gjort seg avhengig av.

Oppsummering horisontal og vertikal integrering

Reiselivsstrategien frå 2007 hadde positiv effekt på integrering av berekraftig reiseliv hos Innovasjon Norge og utvalde destinasjonar. Meldinga var klar på at ein framtidsretta reiselivspolitikk måtte ta utfordringane knytt til berekraft og klima på alvor. Strategien hadde berekraft som *eit* av tre overordna mål, og i tillegg var berekraftig reiseliv eit innsatsområde. Innovasjon Norge vart tildelt ein rolle i å gjere norsk reiseliv meir berekraftig, og organisasjonen tok denne rolla med prosjektet «Berekraftig reiseliv 2015» der pilotprosjekt for berekraftige reisemål var ein av to satsingar. Midlane frå Innovasjon Norge til pilotdestinasjonane løyste ut lokale midlar og stor eigeninnsats for utvikling av berekraftig reiseliv.

Vi finn at eit av dei viktigaste vilkåra for horisontal integrering på destinasjonane var at vertskommunen hadde veklagt berekraftig utvikling før pilotprosjektet starta opp. Det bidrog også til integrering at destinasjonen hadde prioritert berekraftig reiseliv før pilotprosjektet starta. Kompetansen, strukturane og samspelet mellom sektorane lokalt hadde stor betydning for kva eit treårig prosjekt kunne utrette. Den horisontale integreringa vart stimulert m.a. ved at berekraftarbeidet vart prioritert og veklagd av leiinga ved destinasjonen og at det vart integrert i destinasjonen sitt strategiske utviklingsarbeid. Dessutan hadde det betydning at kommersielle aktørar gjekk inn for å verte merkegodkjent og at bedriftene vart motivert av systemet for merkegodkjenning av destinasjonane.

Bestillinga frå regjeringa i 2007 var tydeleg på at berekraftig reiseliv skulle prioriterast, men ikkje kva berekraftig reiseliv var. Dette gav Innovasjon Norge rom for å definere omgrepene i form av ti prinsipp for berekraftig reiseliv. Standarden for berekraftige destinasjonar bygde på desse prinsippa og var delt inn i ei rad kriterium som skulle sikre at prinsippa vart følgje, og endå fleire indikatorar som skulle sikre at kriteria vart etterlevd. Andre studiar viste at samanhengen mellom dei ti prinsippa for berekraftig reiseliv og standarden var svak. Berre fem av ti kriteriesett har ein relevans (begrepsvaliditet) som er god nok til å kunne avgjere om prinsippet dei tilhøyrar vert etterlevd. Destinasjonane mangla også eit system som kunne måle om tiltaka dei gjennomførte bevega

reisemålet i ei meir berekraftig retning. Rapportering av gjennomførte tiltak gav ingen effektvurdering. Indikatorane som skulle måle om kriteria var følgt var i stor grad avhengig av eit skjønn utan at det vert gjort kjent korleis dette skjønnet skal utøvast. Indikatorane var formulert både som spørsmål og påstandar utan at det gjekk fram kva krav som vart stilt for at svaret var godt nok. Trass i at klimaomsynet vart forsterka med fleire indikatorar i den siste versjonen av standarden, gir måten indikatorane er utforma på (spørsmål om tal nye tiltak) ikkje nokon visse for at destinasjonen utviklar seg i ei meir berekraftig retning. Tal nye tiltak gav ikkje nokon sikker effekt på om dei samla klimautsleppa går ned.

Med den nye reiselivsstrategien av 2012 frå regjeringa skulle ikkje berekraft lenger vere eit mål, men eit overordna premiss for all reiselivsutvikling. Berekraft skulle *integrerast* i alle innsatsområda. Klimafokuset vart tona kraftig ned samanlikna med strategien frå 2007. Denne endringa vart ikkje reflektert i departementet sine detaljerte oppdragsbrev til Innovasjon Norge. Frå år 2013 vart ikkje verken prosjektet «Berekraftig reiseliv 2015» eller berekraftig reiseliv generelt omtala. Av departementet vart denne endringa forklart med omlegging i korleis oppdragsbreva vart skrivne på, departementet gjekk frå detalj- til målstyring. I Innovasjon Norge si årlege rapportering tilbake til departementet vart dette spegla att – berekraftig reiseliv fekk ein annan og redusert posisjon. Likevel, Innovasjon Norge har halde fram med pilotprosjektet berekraftige destinasjonar, og dei har rekruttert nye destinasjonar for godkjenning som berekraftige reisemål etter at pilotprosjektet vart avslutta. Innovasjon Norge opprettheld arbeidet ved å nytte dei ordinære nettverksmidlane i arbeidet.

Ein av fire pilotdestinasjonar har klart å halde oppe vektlegging av berekraft frå prosjektfasen etter godkjenninga. Det viser at berekraftig reiseliv er svakt integrert i dei tre andre pilotane. Når tre av fire pilotar i 2015 var i gang med arbeid for å førebu re-sertifisering i 2016, viser det likevel at arbeidet ikkje var lagt heilt bort. Det ser ikkje ut for at destinasjonane førebur seg på at det kan kome reguleringar som vil påverke prisen eller tilgangen på transport. Dei er ikkje opptekne av destinasjonen sin sårbarheit i forhold til kva turistmarknader dei har gjort seg avhengig av.

Vandreturisme

Innleiing

Vandring er utpeika som eit viktig satsingsområde innafor utvikling av berekraftig reiseliv på nasjonalt nivå (NHD 2007), og i verdiskapingsplanen til Sogn og Fjordane Fylkeskommune (SFK) frå 2014 (SFK 2014). Vandring er i satsinga til SFK definert i vid forstand: "ferdsel i naturen for egen framdrift". Vandring inkluderer t.d. både sykling, bre-vandring og skiturar. Kapitlet om reiseliv i Verdiskapingsplanen bygger vidare på Reiselivsplan for Sogn og Fjordane 2010-2025, og er også kopla opp mot satsingsområda til NCE Tourism Fjord Norway.

Det finst ei rekke bedrifter som tilbyr ulike aktivitetsturismeprodukt i Sogn og Fjordane. I følgje Enger m.fl. (2014) var det 30 slike bedrifter i 2013. Desse er stort sett små og sesongbaserte. Innafor det som kan definerast som vandring i vid forstand er det fleire bedrifter i Stryn, Jostedalen og Indre Sogn som tilbyr breføring, klatreturar og toppturar på ski. I følgje Enger m fl (2014) er det eit

stort unytta potensiale for andre vandreaktiviteter i fylket. Det finst også selskap som fokuserer på meir låg-terskel aktivitet, t.d. i Flåm og i Stryn.

Dette kapittelet ser først og fremst på tilrettelegging for vandreturisme, og samanliknar satsingane i Nordfjord og Sogn for å sjå på korleis dei regionale og nasjonale verkemidla er utnytta lokalt, meir spesifikt korleis satsinga er integrerert horisontalt på regionalt og lokalt nivå, og vertikalt frå fylkeskommunen til lokale aktørar. Sjølv om vandring er definert i vid forstand slik at det inkluderer ski, har vi ikkje sett på vinterturisme, av di det er vanskelegare å sjå korleis fylkeskommunen sine verkemiddel har vore nytta inn mot dette.

Dette kapitlet bygger på ein gjennomgang av dei regionale planane for reiseliv (SFK 2010, 2014) og prosjektrapportar. Vidare er det gjennomført intervju med fem nøkkelpersonar for vandresatsinga på lokalt og regionalt nivå, frå destinasjonsselskap, fylkeskommune og aktivitetsbedrifter. Det er óg innhenta statistikk over gjestedøgn og tildeling av stønad til stimerking.

Vandresatsingar i fylket

Det er ei rekke parallelle og meir eller mindre koordinerte aktivitetar og satsingar som på ulikt vis bidreg til å fremje vandring som eit turismeprodukt i fylket. Samanliknar ein Reiselivsplanen frå 2010 med Verdiskapingsplanen frå 2014 så er vandring prioritert opp frå å vera eit av fem ulike reiselivsformer det skulle satsast på, til å vere den einaste som er eksplisitt nemnt (SFK 2010, 2014).

Turskiltprosjektet

Gjensidigestiftinga, Innovasjon Norge, Turistforeningen og Fylkeskommunane i Norge har gått saman om eit prosjekt¹¹ som står for merking av stiar og informasjon om disse. Som ein del av prosjektet har det vorte utvikla ein skiltmal og ei merkehåndbok med graderingssymbol for lengde og vanskegrad og type aktivitet (ski, sykkel vandring), sjå figur 1.



Figur 5 Symbol og skilt brukt i Turskiltprosjektet

Prosjektet vert drive gjennom finansiering av Gjensidigestiftinga og Fylkeskommunane. Fylkeskommunane er sekretariat for ordninga og administrerer støtte. Turlag og lokale reiselivsaktørar kan søke støtte om å få merka stiar. Det vert stilt krav om ein plan for vedlikehald av merking og avtale med grunneigar. I Sogn og Fjordane fylkeskommune vert ordninga administrert av planavdelinga. I 2015 fekk fylkeskommunen 600.000 i støtte frå Gjensidigestiftelsen til turskiltordninga, og må i samarbeid med dei som søker om støtte bidra med same sum.

Infrastrukturmidlar

Den mest direkte oppfølginga av Verdiskapingsplanen skjer ved tildeling av Infrastrukturmidlar. Desse var frå starten 5 mill. pr. år, men er redusert til 2 mill. NOK i 2015 som følgje av kutt i overføringa av regionale utviklingsmidlar til fylkeskommunane. Midlane går først og fremst til fellesgode tiltak, og dei to siste åra har det vore løyvd ein del midlar til opprusting av stiar. I Nordfjord er det også gitt støtte til ei bussrute som fraktar turistar frå hotella til ulike utgangspunkt for turar.

Stirestaurering i regi av Nasjonalparkane og Statens Naturoppsynt

Parallelt med satsingane som er nemnde over har nasjonalparkforvaltinga for Jostedalsbreen over fleire år brukte ein del midlar på opprusting av stiar (SNO 2015). Nasjonalparkstyret vert oppnemnde av kommunane som har areal i nasjonalparkane, og såleis er det i teorien gode moglegheiter for koordinering mellom fylkeskommunen og nasjonalparkstyra. Men i følgje vår informant er det lite formell kontakt mellom fylkeskommunen og nasjonalparkstyra på politisk nivå. SNO utfører det praktiske arbeidet på oppdrag frå nasjonalparkstyret. Stirestaurering- og bygging har kome på dagsorden i og i tilknyting til verneområde etter Stortingsproposisjonen "Fjellteksten" i 2003, som la vekt på at verneområda i større grad skulle nyttast til friluftsliv og næring. I samband med dette vart det også løyvd meir midlar til informasjon- og tilretteleggingstiltak. I 2008 blei det starta eit arbeid med å restaurere stien til Skålåtårnet i Loen, i regi av ei gruppe samansett av grunneigarar, destinasjonsselskap, lokale turistaktørar og SNO. Utgangspunktet var å hindre slitasje i dei nedre områda av stien, men etter kvart vart det løyvd midlar til å ruste opp heile stien med føremål å auke tilgjengelegeheten. Ei tredje grunngjeving for stirestaurering av denne stien er kulturminnevern. Skålåtårnet, hytta på toppen av fjellet, og stien opp er freda som eit kulturminne. I 2011 vedtok nasjonalparkstyret for Jostedalsbreen nasjonalpark å ruste opp fem gamle ferdsselsårar til Jostedalsbreen. Fram til 2015 er fem stiar rusta opp:

- Frå Melkevold til Oldeskaret i Oldedalen (Nordfjord)
- Frå Loen til Skålåtårnet (Nordfjord)
- Frå Skjåk til Hjelle via Kampenhamrane
- Frå Øygard til Flatbrehytta i Fjærland (Sogn)
- Frå Lundebotten til Lundeskaret i Jølster (Sunnfjord).

Arbeidet er utført i dialog med lokale turlag og næringsaktørar. I Naustdal Gjengedal Landskapsvernombord er det også pågående prosjekt for å ruste opp stiar, også her leia av SNO. SNO

har også nyleg rusta opp stien til Fanaråken i Jotunheimen Nasjonalpark. Ei utfordring for SNO er det vidare vedlikehaldet av stiane. For stien på Skålåtårnet er det skipa eit lag med medlemmar frå dei to grunneigarane, kommunen og destinasjonsselskapet. Liknande løysningar vert og vurdert for dei andre stiane, men så langt ikkje etablert.

"Fjordspor" i Nordfjord

Destinasjon Stryn og Nordfjord har i fleire år hatt ei større satsing på vandring, som først og fremst har bestått av å utvikle 20 turar under merkenamnet "Fjordspor"¹². Av desse er nokre framheva som fyrtårn – Skålåtårnet og via ferrata i Loen.

Turskiltprosjektet har vore utløysande for prosjektet, i følgje Destinasjon Stryn og Nordfjord. Som fleire andre regionar var det eit godt utbygd nettverk av stiar og fleire populære turar i området, og aktive turlag som var engasjert i merking og organisering av turar for lokalbefolkninga.

Samstundes fanst det fleire parallelle initiativ. Det eine var stiresaureringa i regi av Nasjonalparkforaltninga, det andre utviklinga av ein "via ferrata" (klatresti) i Loen, på initiativ av Alexandra Hotel. Tiltaka i Loen er óg støtta av Fylkeskommunen sine infrastrukturmidlar og Innovasjon Norge. Det eksisterande stinettverket og dei nemnde satsingane er også ein viktig føresetnad for "Fjordspor"-prosjektet. Fjordspor-prosjektet blei drive av ein prosjektansvarleg person tilsett i destinasjonsselskapet. Destinasjonsselskapet tok ei koordinerande rolle i forhold til lokale organisasjonar som skulle stå for den praktiske merkinga, og stod for søknadsarbeid for finansiering av merking og utarbeiding av informasjonsmateriell. Det ble utarbeidd eigne føringer for val av turar og for gjennomføring av merking. Det blei utarbeidd turkart for alle dei 20 fjordsporturane, og eigne nettsider med turforklaring og digitale kart. Turane er også lagt ut på NRK og Turistforeningen sin turportal, UT.no, og gjort søkbare på Fjord Norge sin tursøkfunksjon. Grunna prosjektkutt er det ingen som arbeider med vandresatsingane i destinasjonsselskapet. Destinasjonsselskapet har difor engasjert seg i å etablere eit interkommunalt friluftsråd som kan overta den koordinerande rolla for stinettverket i regionen.

Andre satsingar og finansieringsordningar

I tillegg til satsingane som er nemnde, er det fleire andre sti- og vandreprosjekt i fylket. Langs kysten vert det arbeidd med å etablere ei ytre pilgrimslei frå Bergen til Trondheim. Denne vert koordinert av kulturavdelinga i fylkeskommunen i samarbeid med reiselivkoordinatoren. Destinasjonselskapet Fjordkysten, som dekker kystkommunane i fylket, er involvert i dette arbeidet.

Lang Sognefjorden blei det sommaren 2015 ferdigstilt ein sti for vandring og sykling, "S1 Sognefjordsvegen", i samarbeid med turlag, turskiltordninga og kommunane Leikanger, Sogndal og Luster. Dette arbeidet vart leia av ein tilsett prosjektleiar, og vart og finansiert med folkehelsemidlar frå kommunane som deltok. Også andre kommunar har nytta folkehelsemidlar til å merke stiar.

Nokre turlag og kommunar har også fått spelemidlar til å ruste opp og merke stiar.

Det regionale reiselivsselskapet Fjord Norge driv marknadsarbeid for reiselivet på Vestlandet. Dei samarbeider tett med Innovasjon Norge om å marknadsføre dei ulike reisemåla og aktivitetane

¹² <http://www.nordfjord.no/no/AKTIVITETER/Vandring1/Vandring-365/>

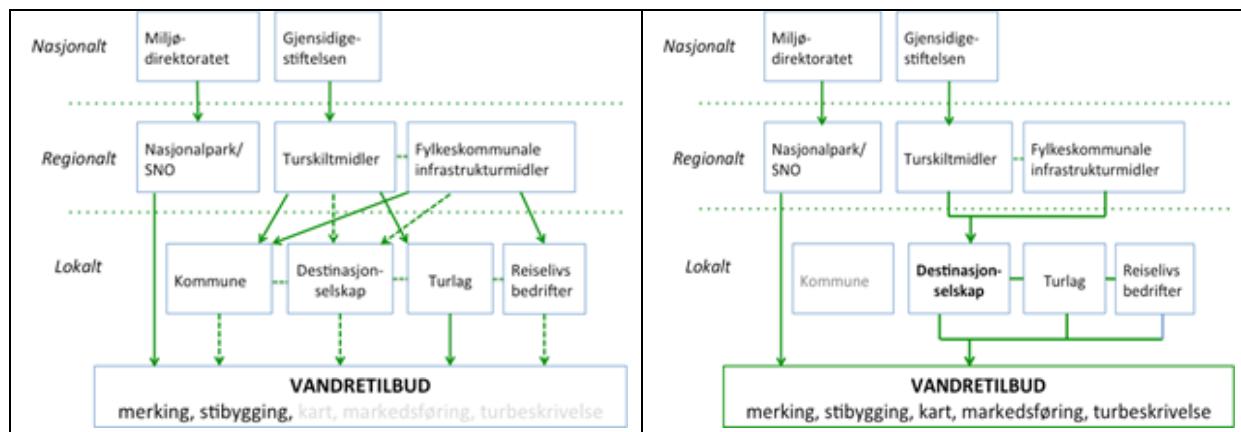
på Vestlandet. I fellesskap har dei kampanjen "Hike Fjord Norway" som promoterer vandring på Vestlandet i ulike land. Innovasjon Norge køyrer også ein generell "vandrekampanje" for Norge.

NCET har som formål å bidra til produktutvikling og kompetanseheving og har fleire aktivitetar og prosjekt retta inn mot vandring. Dette inkluderer kursing og studieturar for aktivitetsbedrifter, utvikling av kriterium for utvikling av "fyrtårn" for vandring og å løfte fram konkrete turar. Eksempel på vandrefyrtårn i Sogn og Fjordane er Skålatarnet i Loen og Aurlandsdalen. NCET fokuserer også på vinterturisme, og toppturar i Indre Sogn er løfta fram som eit satsingsområde. For augeblikket køyrer NCET eit sertifiseringsprosjekt for aktivitetsbedrifter som skal bidra til å heve kvaliteten på produkta som vert tilbydd innan aktivitetsturisme.

To ulike strategiar: Sogn og Nordfjord

Vi har valt å sjå nærmare på vandresatsinga i to av regionane i fylket: Sogn og Nordfjord. Begge har kvar sine destinasjonsselskap, og dei har valt ulike strategiar for å fremje vandring. Desse skilnadane er illustrert i figur 2. Nordfjordregionen opplevde ein nedgang i tal gjestedøgn i perioden 2006 til 2009, og ein reduksjon i marknadsandelen samanlikna med resten av Fjord-Norge (Rogaland, Hordaland, Sogn- og Fjordane og Møre og Romsdal) frå 2005 til 2014. Frå 2014 til 2015 opplevde heile reiselivet i Fjord-Norge ein vekst, og Nordfjord ein vekst på 6,9 % samanlikna med i fjor, samt ei relativ styrking av marknadsandelen samanlikna med resten av Fjord-Norge. Det finst ikkje tal eller målingar for tal brukarar av dei ulike stiane i Nordfjord, eller noko evaluering av effekten av Fjordspor-satsinga. Unntaket er via ferrata i Loen som i 2014 hadde heile 1900 besøkande. I følgje destinasjonsselskap, overnatting- og aktivitetsbedrifter så er det ein formidabel auke i tal fotturister på dei mest populære turane i Nordfjord, spesielt på Skålatarnet. Ei aktivitetsbedrift som er intervjua merkar likevel lita endring i etterspørsel etter guida turar, bortsett frå ein auke på Lodalskåpa, som er ein krevjande topptur som krev brevandring. Likevel er volumet på denne turen i utgangspunktet svært lågt.

I Sogn er det ikkje ei tilsvarande koordinert satsing på vandring som i Nordfjord, sjølv om det lokalt er fleire initiativ som utnyttar dei regionale og nasjonale ordningane, på same måte som i Nordfjord. Destinasjonsselskapet Visit Sognefjord har valt ein medvitenskapsorientert strategi ved å fokusere på marknadsarbeid, og ikkje engasjere seg like mykje i produktutvikling, som vandresatsinga kjem under. Destinasjonsselskapet har oppretta lokale ressursgrupper i kvar kommune som inngår i destinasjonsselskapet, som kan velje å ta ei koordinatorrolle for å utvikle turar, søke midlar til merking og utbetring. Det er få døme i Sogn på gjennomførte satsingar på vandreturisme som har inkludert stimerking- og opprusting, informasjonsarbeid og utvikling av nettsider og kart på same måte som Fjordspor-satsinga i Nordfjord. Sognfjordsvegen "S1", er til dømes ikkje marknadsført i nokon kanalar. Både i Balestrand, Årdal og Aurland er det prosjekt på gang som har som mål å auke vandreturismen ved hjelp av desse verkemidla. Sogn har frå før av fleire kjende og klassiske fotturar, som Aurlandsdalen og hytte- til- hytte turane i Vest-Jotunheimen. Ein har likevel ikkje lukkast med å skape nye "moderne klassikarar" på same måte som i Nordfjord. Dei grøne linjene i figuren på neste side tyder koordinering og finansiering. Modellen er ikkje uttømmande. Gjensidige stiftinga er satt som einaste aktør på nasjonalt nivå som finansierar eit vandre tilbod, men Innovasjon Norge var med å finansierte oppstarta av prosjektet.



Figur 6 Sogn-modellen for vandreutvikling til venstre, og Nordfjord-modellen til høgre

Horisontal integrering

I det vidare drøfter vi først spørsmålet om horisontal integrering der vi tar for oss ulike aspekt som har dukka opp i analysearbeidet, delvis lauskopla frå den strenge metodikken vi har nytta i dei andre casa og meir retta inn mot spørsmålet om organisering av arbeidet.

Regionalt nivå - fylkeskommunen

Eksempelet i Nordfjord viser at satsinga på vandreturisme i fylket har resultert i oppgradering av stiar, auka informasjon om turmogleheter og anna tilrettelegging. Dette fell saman med ein kalkulert auke i tal fotturister og ein auke i tal gjestedøgn hos overnattingsbedriftene. Den regionale og lokale satsinga har også ein parallel på nasjonalt nivå, då både verneforvaltninga hjå Miljødirektoratet og Innovasjon Norge, som har det nasjonale ansvaret for å utvikle reiseliv, har vandring på agendaen. Men om desse agendaene er koordinerte er eit anna spørsmål som treng nærmare studiar.

Reiselivsansvarleg i næringsavdelinga hos fylkeskommunen står for ei koordinering av fylkeskommunen sitt reiselivsarbeid mellom avdelingane for næring, plan, kultur og samferdsel. Gjennom intervju i dette prosjektet og referat frå møte i destinasjonsselskapa ser det ut som det er vanskeleg å få gjennomslag for at buss- og båtruter skal tilpassast turistnæringa sine behov. Dette er også påvist i andre studiar (Brendehaug og Simonsen 2013). Koordineringa mellom turisme og samferdsel må difor karakteriserast som svak. Mellom planavdelinga og reiselivet er samarbeidet innarbeidd, t. d ved turskiltprosjektet, og kan difor karakteriserast som sterkt. Også mellom kulturavdelinga og reiselivsansvarlege har det vore samarbeid om konkrete prosjekt, men omfanget er mindre innarbeidd. Når ein summerer opp kan den regionale, horisontale integreringa av vandresatsinga seiast å være mangefull mellom reiseliv ved næringsavdelinga og samferdsel og til stades mellom reiseliv ved næringsavdelinga og turskiltprosjektet og kulturavdelinga.

Koplinger mellom berekraftmåla og mål for vandresatsinga

I Verdiskapingsplanen for Sogn og Fjordane er det lagt inn to tiltak for å integrere satsinga på berekraftigheit som er relevante for vandresatsinga: Det eine er å auka tal bedrifter som er Miljøfyrtårnsertifisert, men blant aktørar i aktivitetsbedriftene vert dette oppfatta som ei lite relevant sertifiseringsordning. Det andre tiltaket er at omsyn til berekraft skal vektleggjast "ved bruk

av regionale verkemiddel mot reiseliv" (SFK 2014). Aktørane som er intervjua i prosjektet definerer like fullt vandring som ein pr. definisjon berekraftig reiselivsaktivitet, og slik vert det også argumentert frå sentrale organisasjonar i reiselivet (World Tourism Organization, 2014).

Aktivitetsbedrifter er oftast lokalt basert, engasjerer lokale tilsette og bidreg såleis til lokal verdiskaping. Vandring er også en type aktivitet som potensielt kan gjennomførast med låg grad av tilrettelegging. Samtidig er det også muleg å sjå for seg at ei satsing på vandreturisme i ulik grad kan vere meir eller mindre berekraftig. Det går på kva målgrupper ein vender seg til, som igjen vil påverke karbonfotavtrykket for den einskilde turist, og det går på for kva slags tilrettelegging for vandreakтивitet som vert gjennomført, spesielt gjennom inngrep i naturen. Grunngjevinga for å satse på vandring, slik dette er formulert i sentrale måldokument som reiselivsplanen og verdiskapingsplanen, knyter heller ikkje vandring til berekraft.

I kapitla om vandring i Verdiskapingsplanen og i Reiselivsplanen er det ikkje tatt inn kriterier eller tiltak for å gjere vandresatsinga berekraftig – det er altså ingen eksplisitte koplingar mellom desse to sentrale mål-områda. Samstundes er miljøprofil og berekraft kriterium for tildeling av infrastrukturmidlar. Korleis dette er vorte følgt opp i praksis ved tildeling av midlane er ikkje blitt kartlagt. Både dette og korleis omsyn til lokal verdiskaping (auke i behov for overnatting, servering, transporttenester osv) blir forstått og tolka ved tildelingar, kunne vore interessant å sjå nærmare på.

Lokalt nivå - Destinasjonsselskap

Med unntak av stiane som vert rusta opp av SNO, krev satsing på vandreturisme lokalt initiativ og samarbeid. Det vert opplevd som noko krevjande å utnytte støtteordningane som finst, og det krev også koordinering av ulike aktørar. Vandresatsinga i Nordfjord er eit godt døme på korleis ein kan få i stand lokal koordinering og utvikling. Døme viser òg at det krevst ein lokal koordinator som kan samordne ulike lokale aktørar og sektorinteresser, for såleis å kunne utnytte dei sektorvise, regionale- og nasjonale ordningane. Destinasjonsselskapet i Nordfjord har òg samarbeid med SNO i samband med stiresatureringa som vart gjennomført av SNO i regionen. Konkret innebar dette at destinasjonsselskapet sytte for merking, kartfesting og beskriving av de stiane som vart rusta opp av SNO.

Vedlikehaldsansvaret for stiar er også ei viktig problemstilling. For stiar som får støtte frå turskiltprosjektet vert det stilt krav om ei ordning for dette, samt avtale med grunneigarar. Slik sett er vedlikehald integrert i satsinga i Nordfjord. Men det kan og vere stiar der det har vore gjort tunge investeringar i stibygging- og restaureringar der det ikkje nødvendigvis er laga slike ordningar. Dette er også ei oppgåve friluftsråd tek seg av andre stadar i landet. SNO søker å bidra til at det vert ei ordning for vedlikehald i samarbeid med lokale turlag og grunneigarar, t.d på Skålåtårnet. Men i røynda så har turlaga teke mindre ansvar for dei stiane som er mest nytta av turistar. Tidlegare tok DNT i Oslo eit ansvar for fleire av dei tradisjonelle vandruterne kring breane, men i dag konsentrerer dei seg mest om stiane knytt til deira eigne hytter. SNO har inga formelle koplingar til kommunane når det gjeld arbeidet med sti-opprusting eller vedlikehald, utover at det sit representantar frå kommunestyra i styra for nasjonalparkane.

Kommunane har inntil nyleg ikkje spela noko aktiv rolle i utviklinga av vandreturisme i Nordfjord. Men i det seinare har Gloppen kommune engasjert seg for å utvikle sykkelstiar og Stryn

komune har regulert inn vandrestiar i ein arealplan for området rundt Stryn skisenter. Samstundes seier destinasjonsselskapa at dei manglar kapasitet til å jobbe opp mot planprosessane i kommunen. Dermed blir det ofte liten involvering av kommunane i arbeidet med å utvikle vandreturisme. Samstundes er det nokre få kommunar i fylket som har tatt ei svært aktiv rolle i dette arbeidet: Luster og Balestrand kommunar som har arbeidd for dette i fleire år. I andre deler av landet vert samarbeid om stiutvikling og vedlikehald ofte gjort av interkommunale friluftsråd, som m.a. koordinerer opparbeiding og merking av stiar og arbeid opp mot kommunale planprosesser. Sogn og Fjordane utmerkar seg ved at kommunane ikkje har danna slike friluftsråd.

Interkommunale friluftsråd blir oppretta for å betre forvaltninga av friluftsområde i ein region. Friluftsliv blir ofte utøvd på tvers av kommunegrensene, og innbyggjarar i ein kommune nyttar gjerne friluftsmoglegheitene i nabokommunane. Friluftsråd har minst ein fast tilsett medarbeidar som gjer det mogleg å koordinere arbeid med å ivareta friluftslivsinteresser mot planprosessane i alle kommunane som deltek i friluftsrådet. Finansiering av friluftsråd er ei spleiseordning mellom kommunane, fylkeskommunen og staten, typisk med ein tredel kvar. Kommunane kan dermed få omlag det dobbelte igjen av det dei sjølv bidreg med inn i ordninga (Sogn Nærings 2010). Eit interkommunalt friluftsråd vart forsøkt skipa av Indre Sogn regionråd i 2011, men det vart ikkje vedteke av kommunestyra i regionen.

Vedlikehaldsansvaret for stiar er også ei viktig problemstilling. For stiar som får støtte frå turskiltprosjektet vert det stilt krav om ei ordning for dette, samt avtale med grunneigarar. Slik sett er vedlikehald integrert i satsinga i Nordfjord. Men det kan og vere stiar der det har vore gjort tunge investeringar i stibygging- og restaureringar der det ikkje nødvendigvis er laga slike ordningar. Dette er også ei oppgåve friluftsråd tek seg av andre stadar i landet. SNO sokjer å bidra til at det vert ei ordning for vedlikehald i samarbeid med lokale turlag, men i røynda så har turlaga teke mindre ansvar for dei stiane som er mest nytta av turistar. Oppsummert kan den lokale, horisontale integreringa av vandresatsinga seiast å:

- vere til stades mellom reiselivsnæring og turlag
- varierande mellom reiselivslag og kommune
- til stades i arbeidet mot å etablere eit interkommunalt friluftsråd i Nordfjord

Vertikal integrering

Tilsvarande som over drøfter vi her vertikal integrering med hovudfokus på ei vurdering av korleis arbeidet så langt har blitt organisert.

Fylkeskommunen har utvikling av vandreturisme som ei hovudmålsetting innan reiselivet i fylket. Reiselivssatsinga vert koordinert frå næringsavdelinga. Det sterkeste verkemiddelet for vertikal integrering av satsinga er eit budsjett på 5,2 millionar kroner per år til infrastrukturtiltak, samt medfinansiering og forvaltning av turskiltmerkeordninga.

Turskiltprosjektet har vore utløysande for mykje av vandresatsinga, ved å bidra til gjennomføringa av ein heilskapleg merkestrategi, finansiering og krav til plan for vedlikehald og avtale med grunneigarar. Totalt har turskiltordninga utløyst stibygging i fylket for kr 13,8 millionar kroner sidan 2012, av denne summen har løyingane frå Gjensidigestiftelsen og fylkeskommunen utgjort mellom 1 million og 1,4 millionar pr. år.

Fylkeskommunen spelar vidare inn prioriteringar til Innovasjon Norge, som tek seg av målsettinga om å bidra til at fleire bedrifter tilbyr aktivitetsprodukt. Innovasjon Norge har finansiert tre ulike bedriftsnettverksprosjekt i fylket innan aktivitetsturisme (á tre år), men resultata av denne satsinga er ikkje kjend.

Lokalt vert fylkeskommunen opplevd som ei av fleire finansieringskjelder for å realisere utviklings- og marknadsprosjekt for å styrke aktivitetsbasert turisme. Dei lokale aktørane gir utsyn for at dei i liten grad er påverka av signal frå fylkeskommunen i forhold til prioriteringar og satsingar. På den andre sida vert infrastrukturmidlane opplevd som viktige, og kjem med færre bindingar og krav enn turskiltmidlane. Men turskiltordninga bidreg også til betre institusjonelle vilkår for vedlikehald av stiane gjennom krav til grunneigaravtalar og ein plan for vedlikehald. Den fylkeskommunale koordineringa kan i teorien styrkast ved at den økonomiske støtta til destinasjonskapene vert øyremerka. Fylkeskommunen har sjeldan direkte kontakt med kommunane i reiselivssaker, men dette er fordi det er ei politisk prioritering at destinasjonsselskapet skal vera den lokale part. Oppsummert kan den regionale, vertikale integreringa av vandresatsinga karakteriserast som:

- Å vere til stades gjennom tildeling av infrastrukturmidlar
- Manglande overfor destinasjonsselskapet.
- Delvis til stades mot kommunane.

Oppsummering

Ei satsing på vandring som eit reiselivsprodukt krev at det finst godt kjende turar, noko som krev merking, informasjon om turen og tilrettelegging av stien der det er naudsynt. Gjennomgangen som er gjort her viser at dei regionale verkemidla for vandring har resultert i opprusting og merking av ei rekke vandreruter. Men det er stort sett berre i Nordfjord at desse verkemidla har resultert i at turar er vorte marknadsførde og omtala. Det som skil Nordfjord frå resten av fylket er at destinasjonseselskapet har teke ei aktiv rolle i å koordinere arbeidet med å utvikle vandring lokalt. Det syner at skal vandresatsinga kunne føre til meir enn merking og opprusting av stiar og bli eit reiselivsprodukt, lyt satsinga koordinerast og leiest av nokon som har tid og ressursar til å jobbe opp mot dei regionale støtteordningane, som evnar å samordne dei lokale aktørane, og som samstundes evnar å marknadsføre og beskrive det tilbodet ein utviklar (sjå figur 2 for eit forsøk på illustrering).

Ei forklaring på skilnaden mellom Sogn og Nordfjord er rolla som destinasjonsselskapet har spela. At det er ein aktør som syslar med reiseliv som koordinerer vandresatsinga lokalt, kan sannsynlegvis forklare at turane i Nordfjord er marknadsførde, medan det er få turar i Sogn som er det. Få kommunar i fylket har lykkast i å ta ei slik rolle og det er berre destinasjonsselskapet i Nordfjord som har valt å ta ei slik rolle. Andre stader i landet har interkommunale friluftsråd tatt ei slik rolle, og då destinasjonsselskapet i Nordfjord ikkje lenger har økonomi til å drive vandresatsinga vidare, har dei engasjert seg i å få oppretta eit slikt friluftsråd som kan vidareføre vandresatsinga i regionen.

Analyse på tvers av case

Innleiing

Her skal vi svare på spørsmålet om vilkåra for integrering av målet om eit berekraftig reiseliv. Vi gjer dette ut frå ein samla analyse av dei case som er presenterte framom. Både vilkår for vertikal og horizontal integrering er i fokus der både nasjonale, regionale og lokale styresmakter kan vere avsendar og mottakar av policy-signal. I analysen vil vi analysere både sjølve prosessen (jf. *Tabell 1*) og utfallet av prosessen; det siste gjennom å samanlikne berekraftprofilen bestillinga av integreringa og utfallet av integreringa (jf. *Tabell 5*).

Uklare styringssignal gjev svak integrering

I dei planprosessane vi har studert har Plan- og bygningslova eller Naturmangfaldlova med forskrifter vore dei mest sentrale lovverka. Våre drøftingar under kjem difor mest innom desse lovverka. Andre lovverk som Hamne- og Farvatnlova, Friluftslivslova, Skoglova og Motorferdsellova m.fl. har også noko å seie for integrering av berekraftig reiseliv.

Plan- og bygningslova (PBL) og Naturmangfaldlova (NML) har konkrete krav for at eit areal skal kunne regulerast til ein spesielt føremål, anten dette gjeld fritidsbustander, infrastruktur for cruisekai eller oppretting av ein nasjonalpark. Både Plan- og bygningslova og Naturmangfaldlova slår fast at planlegging skal legge til grunn berekraftig utvikling. I føremålet til plan- og bygningslova heiter det i første setning at: «*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*». Føremålsparagrafen til naturmangfaldlova er slik:

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

For å stimulere til realisering av desse føremåla har lovverket både råd og konkrete krav til korleis planlegginga skal og bør gå føre seg.

Virkeområdet til PBL er alt areal kor ikkje anna lovverk eksplisitt regulerer arealbruken. Dette gir seg utslag i den konkret planlegginga ved krav til overordna planlegging (kommuneplan) og innhaldet i detaljplanlegginga (reguleringsplan) av utbyggingstiltak. I plan- og bygningslova paragraf 11-5 at heiter det m.a.:

Kommuneplanens arealdel skal angi (...) hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte (...) hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

I kapittel 2 gjorde vi eit poeng av at det er uklare og delvis motstridande styringssignal frå statlege og regionale styresmakter om innhaldet i omgrepet berekraftig reiseliv. Denne konklusjonen trakk vi ut frå ein relativt overflatisk analyse av nasjonale styringssignal som lover, retningslinjer, statlege strategidokument og Stortingsmeldingar. Under vil vi vise at dette biletet blir klarere når vi går ned i detaljane. Her gjer vi som allereie omtalt i kapittel 2 følgjande tre analysar:

- 1) Kva er innhaldet av den «bestillinga» *stat* (vertikal integrering) og/eller *fylkesnivå* (horisontal integrering) gjev til kommunen og/eller private utviklarar ved starten av den reiselivsutviklinga vi analyserer.
- 2) Kva er innhaldet av den «bestillinga» *kommunestyret* (horisontal integrering) gjev til administrasjonen og/eller private utviklarar ved starten av den reiselivsutviklinga vi analyserer.
- 3) Kva er innhaldet i *utfallet* av den integreringa som er gjort i reiselivsutviklinga vi har analysert.

Desse analysane gjer vi for alle case med unntak av vandrar caset. Den første tabellen viser vår vurdering av korleis statlege og regionale (dvs frå Sogn og Fjordane fylkeskommune) styringssignal på berekraftområdet samla sett slår ut når det gjeld dei case vi har studert; dvs følgjande ‘bestillingar’ om integrering av berekraftig reiseliv:

- *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* som avsendar for plan- og bygningslova sine krav om å ta omsyn til berekraftmålet generelt og ei rad andre miljøomsyn i all arealplanlegging. Desse krava knyter vi eksplisitt til den økologiske berekrafta og dei omfattar både det lokale og globale perspektivet. Krava er mest relevante for cruise og hytte caset, men gjeld også i nokon grad nasjonalpark caset.
- *Sogn og Fjordane fylkeskommune* som avsendar for den fylkesvise reiselivsplanen. Planen har eit hovudfokus på den lokale berekrafta, men ved at utslepp av klimagassar frå transporten til og frå fylket også er omtalt så vurderer vi at kravet også omfattar den globale økologiske berekrafta. Krava er i prinsippet relevante for alle casa vi har analysert.
- *Innovasjon Norge* som avsendar for dei 10 statlege prinsippa for berekraftig reiseliv. Vi har vurdert at desse prinsippa ikkje omfattar den globale berekraften, i og med at omsyn til biologisk mangfald eller utslepp av klimagassar frå transport til og frå Norge som destinasjon ikkje er eksplisitt omtalt. Samstundes vurderer vi at for den økonomiske berekrafta så omfattar krava ein globalt perspektiv, gjennom sitt fokus på at reiselivet samla sett skal vokse økonomisk. Krava er i prinsippet relevante for alle casa vi har analysert, men har størst relevans i høve caset om berekraftig destinasjonsutvikling.

Som vi ser av tabellen på neste side er biletet komplekst for dei styringssignalene som er aktuelle i dei casa vi har analysert. Dei statlege styringssignalene er svært ulike om vi samanliknar berekraftsignalene knytt til plan- og bygningslova i det eine ytterpunktet med Innovasjon Norge sine 10 prinsipp for berekraftig reiseliv i det andre ytterpunktet. Men samstundes viser tabellen at krava er mest tydeleg på den lokale berekrafta, og med ei (svak) overvekt på det økologiske berekraftperspektivet.

Tabell 8 Ei vurdering av berekraftprofilen i dei statlege og regionale (Sogn og Fjordane fylkeskommune) styringssignalene på reiselivsområdet

| | Lokalt perspektiv | Globalt perspektiv | |
|---------------------|---|--|--|
| Økologisk berekraft | ..redusere lokal ureining | ..redusere utslepp av klimagassar | Kommunal- og moderniseringsdepartementet/ Plan- og bygningslova |
| Sosial berekraft | ..tilpasse reiselivet til lokale kulturelle forhold | ..utjamne forskjellar mellom fattige og rike | |
| Økonomisk berekraft | ..styrke lokal verdiskaping | ..fremje global vekst i reiselivsnæringa | Innovasjon Norge / 10 prinsipp for berekraftig reiseliv |

S&F Fylkeskommune /
Reiselivsplanen

Fylkesmannen i S&F /
Vernpolitikk

I tabellen på neste side har vi så summert opp korleis kommunestyra i dei involverte kommunane har tolka berekraftmålet i sine «bestillingar» i forkant av dei prosessane vi har studert; nemleg:

- *Aurland* og *Stryn* kommunestyre si vektlegging av den økonomiske berekrafta i cruise caset, der dei er opptatt av både den lokale verdiskapinga og det å leggje til rette for ein generell auke i cruiseturismen – noko vi har tolka som at ein også strekkjer seg ut over det lokale perspektivet.
- *Stryn* kommune si klare avgrensa vektlegging av den lokale verdiskapinga – har tolka som lokal økonomisk berekraft – i hyttecaset.
- *Luster* kommune si noko breiare tilnærming i nasjonalpark caset, der dei er opptatt av heile breidda i berekraftig reiseliv (også den økologiske berekrafta); riktig nok avgrensa til det lokale perspektivet.
- *Lærdal, Trysil, Vega og Røros* kommunar si tilsvarande (som i punktet over) relativt breie berekrafttilnærming i berekraftig destinasjon caset, med vekt på både den økologiske, sosial og økonomiske berekrafta – men avgrensa til den lokale dimensjonen.

Dette er deira bestilling av horisontal integrering til kommuneadministrasjonen og andre lokale aktørar. Også her er bildet komplekst, men med ei klart større vektlegging av det vi tidligare har omtalt som ‘3B forståinga’ av berekraftmålet, og i det igjen med eit hovudfokus på delmålet om å styrke den lokale verdiskapinga – og ei tilsvarande mindre vekt på det å bidra til å redusere globale miljøproblem.

Tabell 9 Ei vurdering av berekraftprofilen i styringssignalene frå kommunestyra i Stryn, Luster, Lærdal og Aurland på reiselivsområdet

| | Lokalt perspektiv | Globalt perspektiv |
|---------------------|---|--|
| Økologisk berekraft | ..redusere lokal ureining | ..redusere utslepp av klimagassar |
| Sosial berekraft | ..tilpassa reiselivet til lokale kulturelle forhold | ..utjamne forskjellar mellom fattige og rike |
| Økonomisk berekraft | ..styrke lokal verdiskaping | ..fremje global vekst i reiselivsnæringa |

Cruise case i Aurland og Stryn

Hyttecaset i Stryn

Vernecaset i Luster

Berekraftig destinasjonscaset

Den siste vurderinga vi har gjort, vist i tabellen under, viser korleis vi oppfattar at utfallet i dei reiselivsprosessane vi har studert. Eller sagt på ein anna måte: Kva slags berekraftprofil enda ein opp med etter at ein lokalt hadde tatt omsyn til («integrert») både dei statlege styringssignalene, dei regionale styringssignalene (frå Sogn og Fjordane fylkeskommune) og det kommunestyret i kvar einskild utviklingsprosess ga uttrykk for i forkant av prosessane når det gjeld å ta omsyn til målet om ei berekraftig utvikling. Tabellen under viser at utfallet av integreringsprosessane samla sett førte til at det blei lagt langt mindre vekt den økologiske berekrafta til fordel for den økonomiske, og at ein la så godt som inga vekt på dei globale berekraftperspektiva.

Tabell 10 Ei samla vurdering av berekraftprofilen i utfallet av integreringsprosessen i dei studerte reiselivsprosessane i Stryn, Aurland, Luster, Lærdal, Trysil, Vega og Røros

| | Lokalt perspektiv | Globalt perspektiv |
|---------------------|-------------------|--------------------|
| Økologisk berekraft | | |
| Sosial berekraft | | |
| Økonomisk berekraft | | |

- = i stor grad
- = i nokon grad
- = i liten eller ingen grad

Også Stortinget har merka seg at Nærings- og handelsdepartementet (og dermed Innovasjon Norge) ikkje gir klare nok styringssignal for kva berekraftig reiseliv er. I kontroll- og konstitusjonskomiteen

sin innstilling til Stortinget¹³ om Riksrevisjonen sin undersøking av forvaltninga av Svalbard skriv komiteen m.a.:

Det er også i liten grad gitt signaler fra Nærings- og handelsdepartementet eller andre om hva som er bærekraftig turisme».

Når staten gir uklare og delvis motstridande styringssignal om kva berekraftig utvikling og berekraftig reiseliv er eller bør vere, og dermed kva som skal integrerast, tyder våre analyser på at resultatet fort vert at omsyn til den økologiske og globale berekrafta får avgrensa gjennomslag til fordel for den økonomiske berekrafta. I det vidare vil vi peike på kvifor dette blei utfallet i våre case, gjennom ei på-tvers analyse av dei ulike integreringsprosessane; og vi vil kome med forslag til korleis integreringa kan føre til at miljøomsyn i større grad blir vektlagt.

Funn: Lokal integrering av berekraftomsyn i lokale reiselivsprosessar har i våre case ført til at dei økologiske og globale har blitt prioritert ned til fordel for dei lokale og økonomiske berekraftperspektiva.

Nasjonal integrering stimulerer lokal integrering

Analysen av hytteutbygging i Stryn kommune viser at sentrale styresmakter sine føringer gitt i dokument, retningsliner og lovverk gir nasjonal styring på handteringa av dei arealmessige utfordringane (biologisk mangfald, landskap, kulturminner, kulturmiljø, etc) i kommunale planar. Krav til energiforbruk i bygningar er også gitt av sentrale styresmakter, men energikrava er svake for fritidsbustader samanlikna med vanlege bustader. Omsyn til å redusere omfanget av transport eller legge til rette for kollektivtransport mellom primærbustad og sekundærbustad vert heller ikkje tematisert av nasjonale styresmakter. Svake nasjonale krav på desse områda gjer at omsyn til redusert energibruk og redusert transportomfang i samband med hyttebygging ikkje vert vektlagt i kommunale planar. Tendensen er den same når det gjeld cruisekaiutbygging. Forureining og energibruk er nemnd, men dei arealmessige omsyna er sterke vektlagd.

I paragraf 11-8 i Plan- og Bygningslova heiter det m.a. at kommuneplanen sin arealdel «skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal». Det kan etablerast ulike type omsynssoner, m.a. sone med særlige omsyn til «friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø» der ein også oppgjev kva for verdiar det er snakk om. I forskrift for konsekvensutgreiing kjem vekta på arealutfordringane også fram ved at det er dei arealtilknytta konsekvensane som er mest fokusert, så som biologisk mangfald, kulturmiljø, landskap og friluftsliv, men klimautslepp og energibruk skal også vurderast.

Våre caseanalyser viser at arealfokuset i lovverket får effektar på den kommunale planlegginga både i samband med hyttefeltplanlegging og cruiseutbygging, og ikkje minst i samband med tilrettelegging av turisme i verneområde. I lovverket for vern av natur er det naturtypar, naturlandskapet og det biologiske mangfaldet som skal vernast mot utbygging. Berekraftig

13 Inst. S. nr. 46 – 2007-2008

energibruk og transport er ikke fokusert. Krav til arealomsyn i nasjonalt lovverk gir kommuneplanleggarane gode kort på handa i møte med politikarane som ofte er villige til å prioritere andre omsyn. Motsett verkar den svake stillinga energi- og transportutfordringane har i nasjonalt lovverk til at det vert vanskeleg for kommuneplanleggarane å argumentere for integrering av slike krav lokalt. I by- og tettstadsplanlegging er transportdimensjonen generelt på agendaen, men ikke når det gjeld fritids- og turismetransport. Dei lange reisene mellom gjensten sin heimplass og reisemålet er i litra grad tematisert, vurdert, vektlagt, eller rapportert og brukt ressursar på. Dette gjeld både i politikkdokumenta på ulike styringsnivå og det gjer seg utslag i at utfordringane ikke vert med i dei kommunale planprosessane.

Det er likevel ikke automatikk i at grundige utgreiingar av arealomsyn sikrar prioritet når vedtak skal fattast. Både i vår analyse av hytte- og cruiseutbygging argumenterer kommunepolitikarane så sterkt for næringsutvikling at dei er villige til å sjå bort frå viktige arealomsyn. For at minimumskrav i lovverket då skal verte følgt, har det vore naudsynt for regionale styresmakter å varsle om, eller uttrykke, motsegn. I perioden 2013-2017 har Regjeringa bedt Fylkesmannen, andre statlege styresmakter og fylkeskommunane å legge meir vekt på det lokale sjølvstyret enn tidlegare. I dette ligg det at motsegn berre skal fremjast når dialog ikkje har ført fram for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser. I følgje plan- og miljøfagleg ekspertisa i kommunane er dette ei endring som gjer det meir krevjande å få gjennomslag for viktige økologiske berekraftomsyn.

Desse analysane viser at når berekraftomsynet vert integrert på tvers av sektorar på nasjonalt nivå, særleg i lovverket, stimulerer det til lokal integrering. Dette funnet vert støtta av tidlegare studiar (Aall, Lafferty, & Lindseth, 2001). I ein nyare studie om implementering av EU sitt vatndirektiv i Norge er det vist at nettverkskoordinering på tvers av sektorar ikkje klarar å overstyre sektorane sine eigne prioriteringar. Så lenge ressursar og verkemiddel vert handsama av sektorene, får sektorpolitiske mål forrang. Skal nye omsyn få innpass i sektorpolitikken på regionalt og lokalt nivå krev det endring i dei politiske prioriteringane på sentralt nivå (Hanssen, Hovik, & Hundere, 2014). I ein tredje studie kjem det fram at trass i eit høgt internasjonalt og nasjonalt fokus på klimapolitikk, har ikke sektorintegrasjon i transportsektoren lukkast her i landet. Nasjonal transportplan (NTP) har berre delvis tatt opp i seg klimautfordringane (Nenseth, 2014). Det har bidrige til å reise ideen om ei eiga klimalov hos sentrale styresmakter (Miljøverndepartementet, 2012). Dette viser, som våre funn også kjem fram til, at skal integrering av berekraft verte realisert i sektorane må krava vere heimla i lov.

Funn: Integrering av berekraftomsyn i nasjonalt lovverk, og regionale styresmakter sitt høve til å fremje motsegn for å sikre at slike lovkrav vert følgt, stimulerer til integrering lokalt.

Integrering frå lokalt til nasjonalt nivå

I kapittelet over såg vi at nasjonal integrering i form av lovkrav stimulerer til integrering på lokalt nivå. Vi skal drøfte to eksemplar der lokal/regional integrasjon har skjedd trass i svak integrering på nasjonalt nivå.

Analysen av integrering av berekraftig bruk i verneområde var avhengig av ein tidlegare institusjonell endring hos Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Allereie på 1990-talet tok fylkesmannen initiativ til, og gjennomførte, ein utviklingsprosess mellom landbruksavdelinga og miljøvernnavdelinga ved embetet for å utvikle ein felles forståing, strategi og verkemiddel for å kombinere bruk og vern. Denne strategien og verkemidla for integrering av vern og bruk vart tatt med inn i verneplanprosessen for oppretting av Breheimen nasjonalpark. I denne verneplanprosessen var dei lokale deltagarane aktive for å fremja krav om betre tilrettelegging og regelverk for turistmessig bruk i verneområdet. Forslaget frå grunneigarane om løyve til å etablere eit kulturlandskapssenter inne i verneområdet vart teke godt imot av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Vi tolkar dette som eit eksempel på demokratisk godkjenning av deltagarane sine forslag, ein handlemåte som bidrog til å endre deltagarane si oppfatning av både prosessen, motparten og vernet (Brendehaug, 2013). Argumentasjonen frå Fylkesmannen og dei lokale deltagarane (grunneigarane) fekk regjeringa til å opne opp for eit informasjonssenter inne i landskapsvernombordet i forskriften for Mørkridsdalen landskapsvernombordet trass i at direktoratet gjekk imot dette. Direktoratet meinte at å opne opp eit slikt senter i verneforskrifta var å gå ut over gjeldane verнопolitikk.

Eksempelet viser at ei horisontal integrering mellom bruk og vern på regionalt nivå (Fylkesmannen) la grunnlag for ei vertikal integrering frå regionalt til sentralt nivå («bottom up»). Dette er ei integrering initiert nedanfrå, i motsetning til integrering initiert ovanfrå som litteraturen om EPI fokuserer mest på (Lafferty & Hovden, 2003).

Fleire forhold kan tale for at integreringa som gjekk føre seg i verneplanprosessen i Breheimen var ledd i ein større horisontal integrering på nasjonalt nivå. Vi kan sjå Breheimenprosessen i samanheng med desse endringane i den nasjonale politikken etter år 2000:

- auka vekt på *forvaltning, tilrettelegging og informasjon* av verneområda med nye, og rullering av gamle, forvaltningsplanar og meir midlar til Statens Naturoppsyn
- auka vekt på *desentralisering av forvaltningsansvar* til kommunar både for nasjonalparkar og mindre verneområde og tilsetting av nasjonalparkforvaltarar med kontorplass i kommunane
- auke i *midlar til prosjekt og tilrettelegging* for å integrere vern og bruk med m.a. programsatsinga Naturarven som verdiskaper med 15 prosjekt i heile landet
- auka vekt på *merkevare og besøksstrategi* for nasjonalparkar i form av nasjonalparkkommunar og nasjonalparklandsbyer.

Dette er alle tiltak som hadde til hensikt å integrere bruk og vern, eller som kunne gi slik effekt, men tiltaka kom etter at Fylkesmannen hadde sett i gang endringsprosesser regionalt. Med tilvising til fleire av tiltaka lista over, skriv Skjeggedal et al. (2013) at ordningane framstår som «*nokså tilfeldige, lite forutsigbare, begrenset i omfang og med beskjedne effekter*». Forfattarane etterlyser meir permanente endringar i rammevilkåra for å integrere bruk og vern.

Vi kan vere samd i at tiltaka lista overfor ikkje har endra lovverket for vern. Det er den same Naturmangfaldlova og verneforskriftene kommunane skal forvaltinga nasjonalparkane og landskapsvernombordet etter. På den andre sida er det sannsynleg at med ei delegering til kommunane vil handlingsrommet i lovverket verte utnytta i retning av auka bruk av verneområda. Vi

tolkar Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sitt innovative arbeid for integrering av bruk og vern på 1990-talet som ein måte å nytte eit slikt handlingsrom på.

Eit anna eksempel på regional styresmakt sitt initiativ for integrering av berekraftig reiseliv er reiselivsplanen til Sogn og Fjordane fylkeskommune som den regionale partnarskapen¹⁴ har slutta seg til. Planen tek mål av seg å fremje vertikal integrering av berekraftig reiseliv mot kommunane og horizontal integrering internt i fylkeskommunen. I planen har berekraftig reiseliv både vore eit av tre overordna mål og ein strategi, ikkje ulikt regjeringa sin reiselivsstarteji frå 2007, for integrering av berekraft i alle innsatsområda i planen. I tillegg sender Sogn og Fjordane fylkeskommune med den regionale reiselivsplanen fleire signal til nasjonale styresmakter om behovet for å integrere berekraftomsyn i turismetransporten, i vernepolitikken og i Innovasjon Norge sine marknadsføringsstrategiar for å satse på nære, i staden for fjerne, marknadar.

Desse eksempla viser at sentrale styresmakter ikkje har noko monopol på ambisjonen om integrering, men at regionale og lokale styresmakter kan vere vel så ambisiøse og effektive i å stimulere til integrering. For det andre viser den regionale reiselivsplanen at signal om politikk integrering ikkje er ein einvegs prosess, men kan gå begge vegar vertikalt og på fleire nivå horisontalt (Aall, Dodds, Sælensminde, & Brendehaug, 2015).

Funn: Horisontal integrering av berekraftomsyn på regionalt og lokalt nivå kan drive fram ein nedanfrå og opp vertikal integrering til det nasjonale nivået.

Kommuneplanen som verkemiddel for horisontal integrering lokalt

I avsnittet ovafor kom vi fram til tverrsektoriell samhandling som eit vilkår for horisontal integrering regionalt og lokalt. Plan og bygningslova gir m.a. råd om sektorovergripande samordninga av interesser og omsyn på eit tidleg og overordna nivå i planlegginga. I følgje lova skal kommuneplanens samfunnsdel:

(...) ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Dette betyr at ein gjennom ein kommuneplan skal se dei ulike sektorane i samanheng, og skisserer *alternative strategiar* for samfunnsutvikling og utvikling innan dei ulike sektorane. Slik kan ein få vurdert ulike omsyn i samanheng, så som næringsutvikling, bu- og oppvekstmiljø og naturverdiar. Slik kan ein velje den utviklingsstrategien som best tek omsyn til heilskapen og kan realisere overordna mål. I regjeringa sin rettleiar til samfunnsdelen i kommuneplanen heiter det at ein ikkje har sett konkrete krav til vurdering av strategiar for at arbeidet ikkje skal verte for omfattande, men at «*det er viktig at de relaterer seg til de målformuleringer kommunen har satt seg og til kommuneplanens handlingsdel*»¹⁵. Det er med andre ord i spennet mellom dei overordna måla til kommunen og dei meir handlingsretta tiltaka at alternative strategiar bør skisserast. Dersom målet er næringsutvikling,

¹⁴ Som m.a. Innovasjon Norge og Fylkesmannen deltek i.

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanprosessen-samfunnsdelen/id679401/>

slik som dei fleste kommunar ønskjer, bør ein etter vår tolking av lova vurdere ulike strategiar for dette, ikkje minst innafor dei ulike etablerte sektorane i kommunen.

Skjeggedal (2003) viser til at ambisjonen om å vurdere alternative strategiar for samfunnsutvikling er ein «*optimistisk drøm, i verste fall vil det skape helt urealistiske forventninger til hva det er mulig å oppnå gjennom kommuneplanlegging*». Vi kan vere samd i at å vurdere ulike strategiar for samfunnsutviklinga for ein liten eller middels stor kommune kan vere for ambisiøst. Derimot bør det vere mogleg å vurdere alternative strategiar innafor einskildsektorar, så som t.d. reiseliv. Rådmannen i Aurland tok til orde for, i planarbeidet for cruiseutbygginga, at ein burde greie ut ulike strategiar for utvikling for komunesenteret, ikkje berre vurdere cruiseutbygging. I Sogn og Fjordane fylkeskommune sin fylkesplan for reiseliv heiter det at: «*Vidare satsing på cruiseturisme bør vurderast opp mot auka satsing på landbasert turisme*». Eit slikt arbeid kunne innehalde vurdering av hyttebygging (kalde senger), cruiseutvikling (flytande senger) og utvikling av overnattingssektoren (varme senger) opp imot kvarandre. Korleis påverkar dei ulike turistformene kvarandre? Kva er skilnaden i dei samfunnsmessige effektane for miljø, sosiale forhold og lokaløkonomi av å satse på desse ulike typane reiseliv? Dei mange debattinnlegg i Sogn Avis i samband med planprosessen for cruiseutbygging i Aurland reiste denne type spørsmål, men vart ikkje kommentert av kommunepolitikarane.

Vurdering av slike spørsmål kunne få fram konsekvensar av ulike handlingsval, men vart heller ikkje gjennomført i Stryn i samband med cruiseutbygging og hyttefeltutbygging. I Stryn vart det rett nok gjennomført studiar av den økonomiske betydningen av turisme totalt sett og kva dei ulike bransjane (hotell etc, private hytter, cruise mm) kvar for seg genererer av omsetning. Den studien viste m.a. at salsverdien av 21 hytter tilsvara om lag det same som den årlege omsetninga frå cruisetrafikken i kommunen (Farstad & Dybedal, 2010). Dette arbeidet vart ikkje omtalt verken i kommuneplanen for Stryn (2013-2024) eller kommunedelplanen for Olden (2014) som fokuserte på cruiseutbygging.

Vi kan sjå at for kommunar kan det vere vanskeleg å få i stand eit engasjement hos innbyggjarane om å diskutere alternative strategiar for næringsutvikling. Slike diskusjonar kan lett verte abstrakte. Ofte er det slik at når eit tiltak vert konkretisert at engasjementet viser seg. Vi trur at korleis ein gjer dette har mykje å seie for om ein klarer å skape eit engasjement. Konkretiserer ein konsekvensane av dei ulike strategiane ned på tiltaksnivå kan det vere lettare å skape debatt enn om ein berre held seg på eit strateginivå.

Funn: Kommuneplansystemet er eit verkemiddel som bør brukast for å drøfte og vurdere alternative strategiar og tiltak, for dermed å stimulere til horisontal lokal integrering av berekraftomsyn.

Integrering stimulert av økonomiske verkemiddel

Våre analysar av berekraftige destinasjonar viser at det er mogleg å stimulere til integrering av berekraftomsyn utan at dette er nedfelt i lovkrav, men at det er krevjande å halde oppe vektlegginga av berekraftomsyn etter ein prosjekt- eller utviklingsfase. Økonomiske verkemiddel i form av

prosjektfinansiering stimulerte til integrering av økologisk reiseliv i prosjektet om berekraftige destinasjonar, men utfordringane kom når prosjektmidlane var brukt opp. Analysen av utvikling av infrastruktur for vandreturisme viste at dei økonomiske midlane skapte ein struktur som også står att etter gjennomføringsfasen. Resultatet var avhengig av eit lokalt initiativ og gjennomføringsevne hos eit destinasjonsselskap. Begge satsingane var forankra i regjeringa sin reiselivsstartegi av 2007 og i Sogn og Fjordane fylkeskommune sin reiselivsplan (2010). Vi summerer opp føresetnadene for desse funna under.

For ordninga berekraftige destinasjonar har utfordringa vore å halde oppe det auka fokuset på berekraft også etter at den intensive prosjektperioden var over. Både miljøfyrtårnmerking av bedrifter og krav til re-sertifisering av destinasjonen kvart tredje år har bidrige til endring og integrering av berekraftomsyn. Av dei fire pilot-destinasjonane er det berre *ein* (Røros) som har klart å halde oppe den breie satsinga på berekraft frå prosjektperioden. Vidare har ein av pilotane (Lærdal) vedteke å ikkje gå for re-sertifisering. Dei to andre pilotane skal re-sertifisere seg, men vår vurdering er at berekraftarbeidet er langt mindre aktivt enn i prosjektperioden. At ein av destinasjonane har halde oppe det breie berekraftarbeidet kan vi forklare med at vertskommunen hadde berekraft og berekraftig reiseliv integrert i kommuneplanen fleire år før pilotprosjektet starta. Merksemda i samband med internasjonale prisar for berekraft som destinasjonen har fått har også stimulert til å oppretthalde vektlegginga.

Når likevel fleire av destinasjonane i pilotprosjektet aukar rekrutteringa av einskildverksemder til miljøfyrtårnordninga viser det kor viktig konkrete og praktiske ordningar er for å drive berekraftarbeidet framover. Slike insitament kan vere naudsynt for at bedrifter skal prioritere berekraftomsyn sjølv om det gir ein økonomisk fordel. Dersom arbeidet ikkje gir ein økonomisk fordel er det trong for endå sterkare insitament.

Hovudutfordringa med standarden for berekraftige destinasjonar har likevel vore mangel på konsistens mellom dei ti prinsippa for berekraftig reiseliv og kriteria og indikatorar. Indikatorane som skal måle om kriteria er følgt har ei form (spørsmål og påstandar) som ikkje gjer det klart kva som skal til for at den einskilde indikator er oppfylt. Sogn (2014) har analyserte versjonen av standarden for berekraftige destinasjonar frå 2012. I 2013 gav Innovasjon Norge ut ein noko revidert versjon, men hovudtrekka var dei same. Vi kan ikkje sjå at revisjonen har retta opp dei grunnleggande problema som Sogn (2014) peika på vedrørande svak samanheng mellom kriteria og dei ti prinsippa, og svak samanheng mellom indikatorane og kriteria. Dessutan er indikatorane også i den siste versjonen ulikt formulert. Nokre indikatorar er formulert som kvalitative spørsmål, nokre som påstandar og andre som kvantitative spørsmål. Av standarden går det ikkje fram kva som vert kravd for å tilfredstille indikatorane. Det er med andre ord ikkje eit gjennomsiktig system som gir utanforståande innsyn i kva som blir kravd for å bli godkjent som ein berekraftig destinasjon.

Diskusjonen viste behovet for ein tydeleg definisjon av kva berekraftig reiseliv er, ei forankring av berekraftmålet, ein avsendar om at berekraft skal integrerast, strategiar og rutinar for dette, rutinar for å evaluere om berekraftmålet faktisk blir integrert, og sanksjonar om integrering ikkje skjer. At departementet ikkje fant grunn for å synleggjere si endring av strategi for å fremje berekraftig reiseliv tyder på at denne strategien ikkje er viktig. Berekraftig reiseliv er svakt forankra i

departementet, har ingen klar avsendar på regjeringsnivå og manglar strategiar og rutinar for integrering, oppfølging og evaluering.

Analysen av vandresatsinga viser at regjeringa har utvikla verkemiddel for utvikling av infrastruktur for vandring over lengre tid. Det starta med "Fjellteksten" frå 2001 som oppheva forbodet mot kommersielle fjellføring i verna område, og vart forsterka i regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2007. Dette er følgt opp i form av auka løyvingar til skilting og merking i verna område og som løyvingar til næringsutviklingsprosjekt som t.d. ARENA-prosjektet Innovative Vandreopplevelser, finansiert av Klima- og miljødepartementet og Innovasjon Norge. På regionalt nivå syner strategien igjen ved at fylkeskommunane nyttar sine regionale utviklingsmidlar til å støtte stibygging og -merking, og at den lokale verneforvaltninga gjennom Statens Naturoppsyn (SNO) bygger og rustar opp stiar. Verkemidla frå statleg og regionalt nivå har vore økonomiske, og såleis svakare enn dei regulative verkemidla omtalt over. Resultatet har difor vore avhengig av lokale initiativ og gjennomføringsevne. I Nordfjord brukte destinasjonsselskapet tid og ressursar til å jobbe opp mot dei nasjonale og regionale støtteordningane, og har hatt evne og kompetanse til å samordna dei lokale aktørane og marknadsføre tilbodet. Destinasjonselskapet har difor fått i stand ei heilskapleg vandresatsing.

Dette resultatet reiser eit spørsmål: Kvifor har ikkje destinasjonselskapet i Sogn gjennomført ei tilsvarande satsing på vandring som i Nordfjord? Ei mogleg forklaring er at i Sogn har ein gjennomført ei omfattande strukturell endring av reiselivsorganisasjonane. Sju lokale reiselivslag har vorte til Visit Sognefjord. Før denne endringa vart det til ein viss grad arbeidd med produktutvikling inkludert vandring i dei lokale laga, men dette er eit arbeid som Visit Sognefjord så langt ikkje har prioritert. Den nye organisasjonen har satsa på marknadsføring. Eksemplet viser veikskapen ved økonomiske verkemiddel; dei kan gi for svake insitament for å implementere ein strategi frå nasjonalt og regionalt nivå til lokalt nivå. Ved bruk av økonomiske verkemiddel er ein avhengig av at tiltaket treff med organisasjon sine prioriteringar.

Analysane av desse to strategiane, vandring og berekraftige destinasjonar, viser at når berekraftomsynet ikkje er forankra i spesifikke lovkrav må lokale aktørar (reisemålselskap, kommunar eller andre) for det første ha eit anna insitament for å stimulere til berekraft, for det andre ha god kompetanse og kapasitet for utvikling og gjennomføring.

Funn: Vilkår for integrering av berekraft reiseliv gjennom økonomiske verkemiddel er at insitamentet vert sterkt nok og i samsvar med erfaringane og prioriteringane til dei organisasjonane som skal gjennomføre integreringa.

Insitament for berekraft ein føresetnad

I avsnittet over kjem vi fram til at dei organisasjonane som skal gjennomføre integreringa av berekraft må ha eit insitament for å gjere det. Kvifor skal destinasjonselskap jobbe for å gjere sitt reisemål meir berekraftig, eller utvikle vandreturisme? Kanskje kan diffusjonsteorien hjelpe oss litt på veg her.

Diffusjonsteorien omtaler vilkår for at ei nyskaping (ny ide, produkt, prosess eller metode) vert tatt i bruk og spreiar seg til nye brukarar (Rogers, 1995). Vandring var ikkje ei nyskaping i seg sjølv, men for reiselivslaget var det nytt å utvikle infrastrukturen. Teorien skisserer fire element som viktige vilkår: (1) Eigenskaper ved innovasjonen, (2) kommunikasjonsmiddel, (3) tid, og (4) kva type sosialt system nyskapninga skal takast i bruk i. Her skal vi legge vekt på eigenskaper ved innovasjonen ved å sjå om den gir ein *relativ fordel*, er *kompatibel*, er *kompleks, deleleg* og *observerbar* (Rogers, 1995). Om nyskapninga har desse eigenskapane vert diffusjon stimulert. Vandring var kompatibel for reisemålet fordi dette var ein type aktivitet som reiselivslaget hadde arbeidd med tidlegare, det var i samsvar med etablerte verdiar og vert oppfatta å dekke behov. Dessutan har området gode naturgitte lokalitetar for aktiviteten og organisasjonen kjänner til moglege finansieringskjelder. Vandring gir også ein relativ fordel fordi det er i samsvar med trendar både i reiselivet og som fritidsaktivitet. Det er relativt lite komplekst fordi det er ein type tiltak som er avgrensa til stimerking, kart og noko infrastruktur. Ikkje minst tolkar vi vandring som eit tiltak som er lett å ta opp i ein reiselivsorganisasjon fordi det er deleleg, ein kan utvikle det stykkevis og delt, og effekten er observerbar i form av bruken frå både lokalbefolking og tilreisande. Denne enkle analysen gir ein indikasjon på at reisemålsorganisasjonen satsa på vandring fordi det var kompatibelt, gav relative fordelar, var lite komplisert, var deleleg og gav synlege resultat. At Visit Sognefjord ikkje har prioritert ei vandresatsing kan vi tolke som at den nye organisasjonen har definert behova annleis enn reisemålselskapet i Nordfjord.

Integrering av strategien om berekraftige destinasjonar kan også analyserast i lys av diffusjonsteorien. Då ser vi at den destinasjonen som utvikla strategien vidare etter prosjektslutt, Røros, var den som hadde eit forhold til berekraftig reiseliv frå tidlegare. Konseptet vart oppfatta å vere kompatibelt med etablerte verdiar, behov og tidlegare arbeid. Berekraftig reiseliv gav også relative fordelar ved at destinasjonen vann internasjonale prisar innan berekraftig reiseliv. Utan å gjere ein full analyse av dei andre destinasjonane i forhold til diffusjonsteorien har vi grunnlag for å vise til at ei viktig utfordring har vore om berekraftig reiseliv var *kompatibelt* med etablerte verdiar, behov og tidlegare arbeid ved destinasjonane.

Funn: Integrering av berekraftomsyn er mogleg utan lovkrav og sterke økonomiske verkemiddel i den grad det vert oppfatta å vere i samsvar med etablerte verdiar, behov og tidlegare arbeid og gir relative fordelar.

Svake verkemiddel for lokal økonomisk verdiskaping

Eit av dei mest overraskande funna frå denne studien er at kommunane i liten grad har konkretisert og utvikla verkemiddel for å sikre lokal økonomisk verdiskaping i reiselivssamanheng. Verken i planprosessane for hyttebygging eller cruiseutbygging finn vi tiltak som kan sikre at verdiskapinga kjem lokalsamfunnet til gode. Det ser ut for at tankegangen er slik at utbygging i seg sjølv førar til lokal økonomisk verdiskaping; jo fleire hytter eller jo fleire cruiseskip jo større positive lokale økonomiske effektar blir det. Det kan rettast fleire innvendingar mot denne tankegangen. For det første er den lokale økonomiske verdiskapinga avhengig av i kva grad dei tenestar og varer som

gjesten kjøper genererer lokal aktivitet. Er varene/tenestene produsert og kjøpt inn utanfrå eller om sysselsette i reiselivet er busett i ein annan kommune eller eit anna land vert den lokale verdiskapinga mindre enn om vara/tenesta er produsert lokalt og arbeidstakarane er busett lokalt. For det andre kan kapasiteten på dei lokale tilboda og infrastrukturen vere avgrensa slik at ein ikkje klarar å ta imot fleire gjester. Behovet for å utvikle større opplevingsprodukt vart peika på av politikarar i Aurland og i ei utgreiing på oppdrag av Aurland Hamnevesen. Utgreiing viste til at det ikkje var realistisk å auke kapasiteten på Flåmsbana på kort sikt, og at meir langsiktige planar ikkje eksisterte (Horwath, 2012). I eit utgreiingsarbeid på oppdrag av Stryn kommune er kapasiteten i opplevelingstilbodet lokalt kort ramsa opp utan ei nærmere vurdering av det behovet auken i tal turistar ein nye cruisekai vil gi. For det tredje kan fleire gjester over eit visst nivå skape «crowding» eller «people pollution» som kan bidra til å redusere opplevelinga og dermed gjesten si interesse for å opphalde seg i området og bruke pengar. Planane for cruiseutbygging i både Stryn og Aurland er mangelfulle i vurderinga av slike effektar.

Når det gjeld hyttefeltutbygging kan vi strukturere faktorar som påverkar kor store lokaløkonomiske effektar hytter gir slik:

- Utbygging og sal av eigedom/hytta (infrastruktur, bygget og tomt)
- Drift og vedlikehald av hytta (vaktmestertenester og rehabilitering etc.)
- Basistenester i samband med opphold (varehandel, transport, service etc.)
- Opplevelingstilbodet lokalt (festivalar, skianlegg, turstiar, kulturtildel, servering etc.)

Som analysen av hytteutbygging i Stryn viser er næringslivet i Stryn relativt godt utvikla for å gi hytteeigarane eit godt tilbod når det gjeld dei to siste punkta lista overfor. Når det gjeld det første punktet, sjølv utbygginga, er det ikkje stilt krav i plandokumenta som kan sikre at verdiskapinga vert lagt att lokalt.

Også i nasjonale og regionale politikkdokument er det lite forsøk på å utvikle konkretiseringar i politikk som kan stimulere til auka lokal verdiskaping i samband med hyttebygging. Det einaste vi finn er Innovasjon Norge sin ambisjon om å utvikle eit større mangfold av ulike tilbod til cruisepassasjerar, så som servering, soft adventure osb. Dette betyr at det er behov for kunnskap om kva type krav som stimulerer til målet om lokal økonomisk verdiskaping, kva for krav som kan takast inn i planverket og korleis dette kan gjerast.

Funn: Det er trøng for kunnskap om korleis planverket kan stimulere til lokal økonomisk verdiskaping ved utbyggingar i reiselivet.

Kommunale føretak som iverksetjar eller utviklingsaktør

Analysen vår viser at Nordfjord Hamn og Aurland Hamnevesen hadde ulike roller i planprosessane for cruiseutbygging i høvesvis Stryn og Aurland kommunar. I Nordfjord hadde hamnevesenet ei tilbaketrekt rolle, mens det var kommuneadministrasjonen og kommunestyret som initierte og styrde planlegginga. I Aurland var det hamnevesenet som tok initiativ til cruiseutbygginga i 2011, innhenta konsulentvurderingar, utforma planprogram og hindra at utgreiing av alternative lokaliseringar kom inn i planprogrammet.

Ein informant i Aurland kommunestyre sakna ei overbygning til det kommunale føretaket som kunne gi føringar for drifta. Vedkommande opplevde at det kommunale føretaket agerte som ei kvar bedrift som pressar sine interesser så langt som dei kan. Den overbygninga kommunestyre-representanten etterlyste er i følgje Kommunelova tillagt kommunestyret. Aurland kommunestyre følgde ikkje denne rolla i planprosessen for cruiseutbygginga. Det er ikkje uvanleg at norske kommunestyre strevar med å finne ut av si rolle som øvste ansvarlege for kommunale føretak (Gjertsen & Martinussen, 2006). Det ser ut for at Aurland kommunestyre sjølv ser denne utfordringa i og med at dei har tatt initiativ til å utforme ein eigarskapsstrategi.

Kva har så dette med berekraftig reiseliv å gjere? Som analysen framfor viste tok Aurland hamnevesen initiativ til bygging av cruisekai nummer to i kommunen utan at initiativet kom frå kommunestyret. Det tok over eitt år frå hamnevesenet tok initiativ til utbygginga til kommunestyret stilte seg bak planane. Det er grunnen for at vi konkluderer med at i denne saka handla hamnevesenet som ein utviklingsaktør og ikkje som ein iverksetjar av kommunestyret sin politikk. I denne utviklarrolla hindra hamnevesenet breiare samfunnsmessige vurderingar, så som å ta berekraftomsyn. Føretaket gav ikkje uttrykk for moglege ulemper for lokalsamfunnet av tiltaket, men omtala berre fordelar i planprogrammet. Det er kanskje ikkje så underleg all den tid organisasjonen var oppretta for å ivareta ei avgrensa interesse og funksjon: Utvikling og forvaltning av hamnene- og farvatna i kommunen. Dette skjedde fordi hamnevesenet ikkje koordinerte sin aktivitet med det andre planarbeidet i kommunen. Når Aurland kommunestyre heller ikkje fylte rolla med å ivareta breie samfunnsmessige perspektiv ved å utforme ein overordna plan (kommunedelplan), vart planprosessen styrt av eit sektorperspektiv .

Aurland kommune sin planlegging av cruiseutbygging står i kontrast til Stryn kommune sin måte å gjennomføre planlegginga på. Dei viktigaste skiljelinene når det gjeld forholdet mellom hamnevesenet og kommuneadministrasjonen/kommunestyret er at Nordfjord Hamn ikkje tok initiativ til tiltaket og var heller ikkje styrande på planprosessen. Analysen viser difor at eit sektororgan som hamnevesenet ikkje tek breie samfunnsmessige omsyn når organisasjonen tek utviklarrolla, og at kommunestyret som øverste organ for det kommunale føretaket har til oppgåve å gi overordna styringssignal til føretaket.

Funn: I ein situasjon med kommunale føretak er vilkåret for integrering av berekraft at kommunestyret fyller sin rolle som eit overordna styringsorgan for å ta i vare breie samfunnsmessige omsyn, og at føretak har ei rolle som iverksetjar og ikkje som utviklar.

Plankompetanse for integrering

Analysane våre viser at bruk av den planfaglege kompetansen i kommuneadministrasjonen er viktig for å inkludere berekraftomsyn i planleggingsprosessane. Både analysen av cruiseplanlegging og hyttefeltutbygging viser dette. I desse tilfella er det altså ikkje mangl på kompetanse som er problemet, slik det ofte er (Heiberg, 2012). Meir er det at den planfaglege kompetansen i liten grad vert brukt som i Aurland, eller vert oversett, noko som delvis skjedde i hyttefeltplanlegginga i Stryn.

Kommuneplanleggarar har kompetanse for å gjennomføre systematisk og heilsakleg planlegging der tversektorielle vurderingar og alternative strategiar og ulike omsyn vert utgreidd. Slik kan kommunepolitikarane få fram kunnskap om vilkår for løysingar som balanserer ulike interesser. Vår analyse viser at kommunepolitikarar ikkje alltid gjer seg bruk av denne kompetansen, noko som kan føre til meir tidkrevjande planprosessar, därlegare planar og eventuelt til motsegn frå regionale styresmakter.

Det er også eksempel på at kommunale føretak eller private aktørar (så som grunneigarar) styrer planlegging både ved å initiere tiltaka, få fram kunnskapsgrunnlaget og legge fram alternativa og til slutt stå som oppdragsgjevar for ein reguleringsplan. Våre analysar viser at i slike tilfelle er det utfordringar knytt til å få integrert initiativa og planarbeidet i andre delar av det kommunale planarbeidet. Dessutan legg private aktørar i mindre grad enn kommuneplanleggarar vekt på andre omsyn enn dei bedriftsøkonomiske direkte knytt til realisering av tiltaket. Dette betyr at kommunane kan stimulere til integrering av berekraftomsyn ved å ha tilsette med planfagleg kompetanse og nytte denne kompetansen på alle nivå i planleggingsprosessen.

Funn: Kommunane kan stimulere til integrering av berekraftomsyn ved å ha tilsette med planfagleg kompetanse og nytte denne kompetansen på alle nivå i planleggingsprosessen.

Integrering reduserar berekrafta

I Regjeringa sin reiselivsstrategi frå 2012 var ambisjonen å styrke integrasjonen av berekraft ved å gjere berekraft til eit overordna premiss som skulle integrerast i alle innsatsområda. I departementet sitt oppdragsbrev til Innovasjon Norge vart denne endringa ikkje nemnd. Frå og med 2013 inneheldt departementet si konkretisering av oppdraget til Innovasjon Norge ingen tilvising til berekraftig reiseliv. Berekraftig reiseliv er ikkje nemnd i det heile i oppdragsbrevet frå og med 2013. Dette er paradoksal ut til at nå berekraft skulle integrerast i alle innsatsområda som eit overordna premiss, vart berekraft usynleg i politikken. Tre innsatsområda vart definert i reiselivsstrategien: 1) organisering, 2) oppleving og reisemålsutvikling, og 3) sal og marknadsføring. Når vi ser nærmare på desse innsatsområda er det ikkje klart korleis berekraft skulle gjerast til eit overordna premiss. Reiselivsstrategien omtalar ikkje korleis berekraft skulle fylle denne rolla. Berekraft vart derimot omtalt stikkordmessig under tema som omorganisering av reisemålselskapa, cruiseprosjektet, samisk kulturarv, turistfiskenæringa, pilotprosjektet Pilegrimsleden, kompetanseprogram hos Innovasjon Norge og i merkeordninga.

Departementet forklarer at berekraftig reiseliv ikkje lenger vart omtalt i oppdragsbreva til Innovasjon Norge med at det skjedde ei omlegging i korleis breva vart skrivne frå 2013.

Departementet gjekk bort frå detaljerte føringar for korleis Innovasjon Norge skulle legge opp sitt arbeid. Difor er ikkje berekraftig reiselivet omtalt i oppdragsbreva frå 2013. Dette må bety at endringa i korleis regjeringa skulle fremje eit berekraftig reiseliv var ein detalj og at berekraft også er ein detalj og ikkje eit mål. Det viser prioriteringa av berekraftig reiseliv hos regjeringa.

I drøfting av moglege feilgrep og moglegheiter med EPI viser Aall et al. (2015) til at tidlegare studiar gir grunn til å stille spørsmålsteikn til om EPI faktisk styrker eller svekker miljøfokuset i

politikken i forhold til andre interesser i samfunnet. Persson (2007) argumenterer for det same ved å vise til at EPI ser bort frå at det eksisterer konflikt mellom ulike interesser i samfunnet og at makt er sentralt for å forstå kva for interesser som vinn fram. Persson (2007) skriv:

(...) when studying policy integration processes it is crucial to understand how the institutional arrangements in question delimit the various actors' room for action, as well as how the actors are able to manoeuvre and influence the understandings of the policies in question.

I vår analyse av integrering av berekraftig reiseliv har vi i tråd med Kivimaa and Mickwitz (2006) fokusert på om berekraftig reiseliv har vorte inkludert i politikkdokumenta, om konsistensen mellom berekraft og andre politikkområde vart vurdert, om berekraft vart vektlagd når andre politikkområde også stod på agendaen, i kva grad tilsette i administrasjonane og politikarane har hatt kompetanse, tid og andre ressursar til å fremje berekraft og om rapporteringa inneheld krav til korleis berekraftomsyn skulle takast i vare og korleis berekraftomsyn faktisk vart tatt i vare. Dersom vi tek utgangspunkt i Persson (2007) sitt perspektiv har vi analysert *resultat* av interesse og maktkampen i samfunnet, men ikkje korleis dei institusjonelle arrangementa har minska eller auka aktørane sitt handlingsrom. Vi vil difor her gjere nokre enkle refleksjonar utan at det kan verte ein fullstendig analyse etter Persson (2007) sin modell. Vi vil prøve å svare på korleis dei institusjonelle arrangementa har svekka eller styrka handlingsrommet til ulike aktørar i plan- og utviklingsprosessane.

Analysen av cruiseplanlegginga i Aurland og Stryn synte at kommunepolitikarane i Aurland si avvisning av ein kommunedelplan avgrensa kommuneadministrasjonen si rolle i planprosessen.

Rådmannen var ein forsvarar av å utgreie alternative strategiar (enn cruise) for utvikling av kommunesenteret, mens lokalbefolkninga var forsvararar av alternative strategiar for turismeutvikling. Ein kommunedelplan ville ha styrka rådmannen og lokalbefolkninga si deltaking og påverknad gjennom utarbeiding av ein kommunedelplan. Med val av planstrategi (direkte til reguleringsplan) hindra fleirtalet i kommunestyret kommuneadministrasjonen og lokalbefolkninga ei sterke deltaking i planprosessen. Dermed vart det tiltakshavar, Aurland Hamnevesen med deira konsulentar og fleirtalet i kommunestyret, som styrtre planprosessen. Dette gav ei fagleg svak gjennomføring av planprosessen der fastsetting av planprogrammet tok fleire år. Tidsbruken styrka lokalbefolkninga sitt handlingsrom for å mobilisere motstand og debatt. Ein motstand som bidrog til at planane vart skinlagd.

Stryn kommunestyre valde å utarbeide ein kommunedelplan for Olden som ledd i cruiseutbygginga. Kommunestyret gav dermed kommuneadministrasjonen og innbyggjarane ei større rolle i planlegginga enn i Aurland, men likevel vart ikkje alternative strategiar for vidare reiselivsutvikling utgreidd og vurdert. I Stryn vart kommunedelplanen lagt ut til offentleg ettersyn to gongar og kommuneadministrasjonen og kommunepolitikarane fanga opp innbyggjarane sin skepsis til ein cruisekai nummer to i bygda. Også i Stryn kommune vart difor planane om å bygge ein cruisekai nummer to skinlagd, men med ei anna grunngjeving enn i Aurland.

Av dette ser vi at frå ein situasjon der utbyggjar med sine konsulentar styrer prosessen i ein allianse med det politiske fleirtalet i kommunestyret vart lokalbefolkninga sitt handlingsrom for deltaking, debatt og påverknad i planprosessen styrka av 1) *Formelle krav* til grundig handsaming og

offentleg høyring av planane, 2) *Frie media* som opnar for kritikk og debatt, og 3) *Vilje til endring* hos det politiske fleirtalet.

Vilje til endring var også avgjerande når Fylkesmannen tok grunneigarane sine forslag til å integrere bruk og vern på alvor i planprosessen for opprettning av Breheimen nasjonalpark. Deltaking i planprosessen gav grunneigarane eit handlingsrom, men deira eiga utviding av handlingsrommet ved å påverke staten si oppfatning av bruken sin betydning for verneverdiane var avgjerande. Ein viktig grunn for at grunneigarane fekk gjennomslag hos Fylkesmannen var forutgåande institusjonelle endringar hos Fylkesmannen ved auka samhandling mellom landbruk- og miljøvernnavdelinga. Like viktig var grunneigarane si interne mobilisering, analyse og strategiutvikling for å påverka staten (Brendehaug, 2013).

Noko av det same ser vi i hytteutbygginga i Stryn der grunneigarane vart kapteinane i planprosessen. Det store biletet synte at grunneigarane styrde eigedomsbruken, kven dei ville samarbeide med, korleis hyttefelta vart utforma, dei fekk faglege råd frå kommuneplanleggarane og til slutt gjennomslag for sine prioriteringar hos politikarane.

Desse analysane viser at initiativtakar, anten det er hamnevesenet, grunneigarar, kommunestyret eller Fylkesmannen, står i førarsetet for planprosessane. Det er ikkje urimeleg at initiativtakar gjer det, men analysane viser at kven som står som initiativtakar påverkar perspektivet i planleggingsprosessen. Private eller kommunale selskap og grunneigarane handlar for å fremje sine interesser. Dei kan lett styre prosessane og få gjennomslag for sine interesser dersom kommunestyret ikkje fyller si rolle i å balansere interessene og ivareta heilskapen. Når kommunestyret styrer planprosessen, som i cruiseutbygginga i Stryn, ser vi at ulike omsyn lettare får innpass.

Spørsmålet er likevel i kva grad dei institusjonelle rammene (plansystemet) stimulerer til at breie samfunnsmessige vurderingar vert gjort og om lokalbefolkninga si deltaking og påverknad. Kommuneplansystemet skal bidra til at tverrsektorielle og alternative strategiar vert utgreidd og vurdert. Planleggarane i kommuneadministrasjonen er skulert til å få fram denne type kunnskap, men er avhengig av at kommunepolitikarane brukar denne kompetansen. Samstundes skjer det langsame strukturelle endringar i styringane av kommunane der storbyane går i retning av ein parlamentarisk modell (fleirtalsmodell), mens formannsskapsmodellen (konsensusmodellen) framleis dominerer i dei mindre kommunane. I utgangspunktet skulle ein forventa at den parlamentariske modellen ville svekke heilskapssynet og balanseringa av ulike interesser ved at mindretalaet får mindre innverknad, men forsking viser at formannsskapsmodellen også er i endring i retning majoritetsstyre og bort frå konsensusmodellen (Groven, 2014). Dersom desse funna er rett kan det vere grunn til å sjå på om lovverket i stor nok grad sikrar at breie samfunnsmessige omsyn vert vurdert.

Andre har påpeika at miljøpolitikken i Norge har svake vilkår for integrering i andre sektorar fordi Norge har ein sterk sektorisert stat med godt utvikla korporative trekk, eigenskaper som ikkje har bidrige til å løfte fram miljøspørsmåla (Reitan, 2001). I den grad Miljøverndepartementet har lukkast er det i stor grad når dei har hatt hand om verkemidla sjølve, mens miljøpolitikken har svake vilkår i Samferdseldepartementet, Næringsdepartementet og Finansdepartementet (Jansen &

Mydske, 1998). Våre funn går i same retning når det gjeld den sentrale staten. Derimot har vi fått ein indikasjon på at motstanden mot integrering av berekraftomsyn ikkje er like sterk på regionalt og lokalt nivå. Analysane av planlegging for cruiseutbygging og oppretting av verneområde viser at institusjonelle vilkår i form av offentleg ettersyn av planar, debatt i media og deltaking i planprosessar har gitt ei folkeleg deltaking som har stimulert til integrering av berekraftomsyn. Dette gir støtte til andre som har peika på at innbyggjarane sin motivasjon for fellesskapsinteressa blir forma gjennom demokratisk deltaking og debatt (Glasbergen, 1998). Berekraftomsyn er ein typisk fellesinteresse.

Konklusjon

Vår oppgåve i dette prosjektet var å svare på to spørsmål:

- 1) Kva er vilkåra for horisontal integrering av målet om eit berekraftig reiseliv?
- 2) Kva er vilkåra for vertikal integrering av målet om eit berekraftig reiseliv?

Når staten gir ulike styringssignal om kva som meinast med berekraftig utvikling og berekraftig reiseliv vert det uklart kva som skal integrerast. Det har ført til at dei økonomiske omsyna og interessene har fått forrang framfor økologiske og globale berekraftomsyn.

Ut frå analysane og drøftingane framfor er vilkåra for *vertikal* integrering av målet om eit berekraftig reiseliv at:

- Berekraftmålet er forankra hos styresmaktene, er klart definert, har ein klar avsendar, og det er utforma strategiar og rutinar for integrering med rapportering mellom avstandar og mottakar
- Berekraftomsyn er implementert med klare krav i nasjonale lover, forskrifter og retningslinjer
- Regionale styresmakter har høve til å fremje motsegn for å sikre at lovverket vert følgt

Ut frå analysane og drøftingane framfor er vilkåra for *horisontal* integrering målet om eit berekraftig reiseliv at:

- Intensjonane i kommuneplansystemet nyttast for å drøfte og vurdere sektor-overgripande omsyn og alternative strategiar og tiltak
- Styresmaktene har insitament, kompetanse og kapasitet for integrering og at det som skal integrerast er i samsvar med etablerte verdiar i organisasjonen
- Kommunale og interkommunale føretak har ein iverksetjar-rolle og ikkje ein utviklarrolle, og at det folkevalde nivået held overordna styring med føretaka
- Politikarane har tilsette med planfagleg kompetanse og at denne vert nytta

Desse analysane viser at lovverket ofte gir initiativtakaren til ei utbygging plass i førarsetet for planprosessane. Det same er tilfelle for utviklingsprosesser som ikkje er lovregulerte. Det er ikkje urimeleg at initiativtakar får denne rolla, men analysane viser at det folkevalde nivået, ofte kommunestyret eller fylkesting, har ei viktig oppgåve å ivareta det breie samfunnsperspektivet, heilskapen, slik at ikkje sektor- eller næringsinteresser rår grunnen aleine. Når det folkevalte organet fyller denne rolla ser vi at ulike omsyn, også berekraftomsyn, lettare får innpass. For å ivareta samfunnsperspektivet kan kommunepolitikarane få god hjelp av kommuneplanleggjarane som har kompetanse både i korleis planprosessar kan gjennomførast for å få fram tverrsektorielle vurderingar og alternative strategiar og tiltak. Dei langsame strukturelle endringar i styring av kommunane kan ha betydning for vilkåra for integrering. Det kan difor vere behov for å sjå om lovverket i stor nok grad sikrar at breie samfunnsmessige omsyn vert vurdert.

Vi finn at berekraftig utvikling og berekraftig reiseliv ikkje har ein eintydig definisjon i staten, ei heller i andre delar av styringssystemet. Verdkommisjonen for miljø og utvikling definerte berekraftig utvikling med to hovudmål: Den økologiske og sosiale berekrafta. Økonomi var eit verkemiddel, ikkje mål, for å oppnå desse to overordna måla. Det er grunn til å stille spørsmål om

definisjonen av berekraftig reiseliv reelt sett bygger på kommisjonen si forståing av berekraftig utvikling. Våre analysar viser at når staten gir ulike styringssignal om kva berekraftig utvikling og berekraftig reiseliv er, og dermed kva som skal integrerast, vert resultatet lite vekt på dei økologiske og globale omsyna til fordel for dei lokale og økonomiske.

I ein sektorisert stat med godt utvikla korporative trekk som den norske har integrering av berekraftig utvikling svake vilkår. Skal berekraft verte integrert i andre sektorar trengst ein tydeleg definisjon og forankring av berekraftmålet, ein avsendar om at berekraft skal integrerast, strategiar og rutinar for dette, rutinar for å evaluere om berekraftmålet faktisk blir integrert, og sanksjonar om integrering ikkje skjer. Våre analysar har bidrege til å stille spørsmålsteikn til kor sterkt målet om eit berekraftig reiseliv er forankra hos nasjonale styresmakter.

Våre analysar viser at integrering kan møte mindre motstand på regionalt nivå og i landbruksforvaltninga enn i samferdselsforvaltninga. Institusjonelle vilkår i form av offentleg ettersyn av planar, debatt i media og deltaking i planprosessar kan gi ei folkeleg deltaking som kan stimulere til integrering av berekraftomsyn. Innbyggjarane sin motivasjon for fellesskapsinteressa, så som berekraftomsynet, blir forma gjennom demokratisk deltaking og debatt.

Referansar

- Aall, C., Dodds, R., Sælensminde, I., & Brendehaug, E. (2015). Introducing the concept of Environmental Policy Integration into the discourse on Sustainable Tourism: A way to improve both policymaking and research? *Journal of Sustainable Tourism*.
- Aall, C., Ekström, F., Engeset, A., Gössling, S., & Walnum, H. J. (2011). Sustainable Destination Norway 2015 Rapport. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, C., Hille, J., & Brendehaug, E. (2012). Berekraftige naturopplevingar i verdsklasse. Korleis kombinere måla om berekraftig reiseliv og auka verdiskaping i Sogn og Fjordane? *VF-rapport*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Aall, C., Lafferty, W., & Lindseth, G. (2001). Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet. Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring kommunalt miljøvern. *VF-rapport*. Sogndal/Oslo: Vestlandsforskning/ProSus.
- Abbott, A. (1992). What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis. In C. C. Ragin & H. S. Becker (Eds.), *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry* (pp. 53-82). Cambridge: Cambridge University Press.
- Brendehaug, E. (2013). *Mobilisering, makt og endring. Ein studie av deltaking i verneplanprosessen for oppretting av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde*. PhD Monography, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode*. Oslo: Universitetsforl.
- Farstad, E., & Dybedal, s. (2010). *Økonomiske virkninger av reiseliv i Stryn og Hornindal i 2009*. Oslo: TØI.
- Fylkesmannen. (2000). Naturbruksprosjektet - vern, bruk og næring Rapport. Leikanger: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.
- Fylkesmannen. (2005a). *Breheimen-Mørkridsdalen: Melding om : 1) Oppstart av planarbeidet etter naturvernloven, 2) Konsekvensutgreiing etter plan og bygningsloven*. Hermansverk/Lillehammer.
- Fylkesmannen. (2005b). Sluttrapport - Naturbruksprosjektet Rapport. Leikanger: Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.
- Fylkesmannen. (2008). Verneframlegg og konsekvensutgreiing. Breheimen nasjonalpark med tilgrensande landskapsvernområde og naturreservat. In Fylkesmannen (Ed.). Leikanger/Lillehammer: Fylkesmannen.
- Gjertsen, A., & Martinussen, K. (2006). Styring og kontroll av kommunale selskap og foretak. In Nordlandsforskning (Ed.), *Rapport*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Glasbergen, s. (1998). *Co-operative environmental governance: public-private agreements as a policy strategy*. Dordrecht: Kluwer.
- Groven, S. (2014). «*Politiske styringsmodeller» Den kommunale parlamentarismen og formannskapsmodellen*. master, NTNU, Trondheim.
- handelsdepartementet, N.-o. (2012). *Destinasjon Norge. Nasjonal strategi for reiselivsnæringen*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Hanssen, G. S., Hovik, S., & Hundere, G. C. (2014). Den nye vannforvaltningen – nettverksstyring i skyggen av hierarki. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30(3), 155–180.
- Heiberg, E. (2012). Ansvarsfordeling mellom kommune og stat i arbeidet med klimatilpasning. En utredning laget av Vestlandsforskning på oppdrag fra KS Notat. Sogndal: Vestlandsforskning.

- Holden, E. (2007). *Achieving Sustainable Mobility*. Hampshire; Burlington: Ashgate.
- Horwath, H. (2012). Cruiseturisme i Aurland. Oslo: Horwath Consulting.
- Jansen, A.-I., & Mydske, s. K. (1998). Norway: Balancing environmental quality and interest in oil. In K. Hanf & A.-I. Jansen (Eds.), *Governance and Environmental in Western Europe*. Essex: Longman.
- Kiwimaa, P., & Mickwitz, s. (2006). The challenge of greening technologies: Environmental policy integration in Finnish technology policies. *Research Policy*, 35(5), 729-744.
- Lafferty, W. M., & Hovden, E. (2003). Environmental policy integration: Towards an analytical framework. *Environmental Politics*, 12(3), 1-22.
- Miljøverndepartementet. (2012). *Meld. St. 21 (2011–2012): Norsk klimapolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Nenseth, V. (2014). Klimahensyn i transportpolitikken. *Tiltakskatalog.no*. Retrieved from <http://www.tiltakskatalog.no/o-3-2.htm> website:
- Nordplan. (2014). Stryn kommune. Utbygging Olden cruisehamn Raport. Stryn: Nordplan.
- Nærings- og handelsdepartementet. (2012). *Destinasjon Norge: nasjonal strategi for reiselivsnæringen*. Oslo: Retrieved from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/tema/reiselivsnaring/destinasjon-norge.html?id=677751>.
- Nærings-, o. h. (2007). *Verdifulle opplevelser. Nasjonal strategi for reiselivsnæringen*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- Persson, A. (2007). Different perspectives on EPI. In M. Nilsson & K. Eckerberg (Eds.), *Environmental policy integration in practice. Shaping institutions for learning* (pp. 25- 47). London: Earthscan.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reitan, M. (2001). Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene. In B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Eds.), *Den fragmenterte staten. Reformer, stat og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Skjeggedal, T. (2003). "God jul og godt nytt år" fra planlovutvalget. *Utmark.no*, 2003(3). Retrieved from <http://utmark.org/> website:
- Skjeggedal, T., Overvåg, K., Fløgnfeldt, T., & Ringholm, T. (2013). Ti år med «fjellteksten». *Utmark*, 2013. Retrieved from utmar.org website:
- Sogn, A. (2014). *Berekraftige destinasjoner. En evaluering av pilotprosjektet Bærekraftig reisemål*. Master, Norges Miljø- og biovitenskaplige Universitet, Ås.
- Walnum, H. J. (2011). Energy use and CO₂ emissions from cruise ships — A discussion of methodological issues. Sogndal: Vestlandsforsking.
- Yin, R. K. (1981). The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge*, 3(1), 97-114.

Vedlegg

- Standard for berekraftige destinasjoner, Innovasjon Norge
- Oppsummering av energibruk og utslepp av klimagasser ved ulike ferieformer frå ulike studier ved Vestlandsforskning

Standard for Bærekraftig reisemål

Kriterier og indikatorer

Versjon 1.1 – 18.12.2013



Innhold

| | |
|--|----------|
| A - Forankring og implementering politisk..... | 2 |
| B - Forankring og implementering på destinasjonen | 2 |
| C - Bevaring av natur, kultur og miljø..... | 3 |
| D - Styrking av sosiale verdier | 6 |
| E - Økonomisk levedyktighet..... | 8 |

A – Forankring og implementering politisk

| Kriterier | Indikatorer |
|---|---|
| A1 Bærekraftig reiseliv skal være prioritert i relevante planer og strategier regionalt og kommunalt | <ol style="list-style-type: none"> 1. Har kommunen(e) fattet politisk vedtak om å være en aktiv bidragsyter for å oppnå merket for bærekraftig reisemål 2. Er bærekraftig reiseliv beskrevet i regional(e) planer og strategier |
| A2 Det skal eksistere en handlingsplan for bærekraftig reiselivsutvikling for destinasjonen | <ol style="list-style-type: none"> 1. Er sentrale reiselivsbedrifter og kommunen(e) løpende involvert i planlegging, gjennomføring og overvåking av handlingsplanen 2. Dekker planen gapene mellom standarden for bærekraftig reisemål og status på destinasjonen (GAP analyse) |

B – Forankring og implementering på destinasjonen

| Kriterier | Indikatorer |
|--|---|
| B1 Destinasjonsledelsen skal arbeide for økt antall merker og sertifiseringer for miljø, kvalitet og bærekraft i reiselivsbedriftene | <ol style="list-style-type: none"> 1. Antall iverksatte tiltak for sertifisering/merking siste kalenderår 2. Antall tiltak siste kalenderår som fremmer bruk av merker og sertifiseringer |
| B2 Destinasjonsledelsen skal arbeide for økt samfunnsengasjement i reiselivet | <ol style="list-style-type: none"> 1. Tar destinasjonsledelsen initiativ til å involvere lokale aktører i utvikling av destinasjonen 2. Oppfordres eiere av fritidsboliger til å bidra aktivt i utvikling av destinasjonen 3. Støtter destinasjonsledelsen opp om arrangementer, dugnader eller andre tiltak basert på frivillig innsats |
| B3 En betydelig andel av reiselivsbedriftene på destinasjonen skal delta aktivt i finansiering, utvikling og markedsføring av destinasjonen | <ol style="list-style-type: none"> 1. Andel av reiselivsbedriftene som har skriftlige avtaler om finansiering av fellestiltak 2. Andel av reiselivsbedrifter som deltar i fellestiltak som utvikling og markedsføring |

C – Bevaring av natur, kultur og miljø

| Kriterier | Indikatorer |
|--|---|
| C1-1 Det skal finnes en oversikt over materiell- og immateriell kultur og kulturarv; steder, objekter eller tradisjoner av kulturell interesse, og som kan være en ressurs for reiselivet | <ol style="list-style-type: none"> Destinasjonsledelsen har definert hva som er av både kulturell- og kulturhistorisk interesse Destinasjonsledelsen har oversikt over sårbarer kulturminneverdier som må skjermes mot slitasje |
| C1-2 Det skal finnes en plan for formidling og aktiv bruk av materiell- og immateriell kultur og kulturarv; steder, objekter eller tradisjoner av kulturell interesse (Ref. C1-1) | <ol style="list-style-type: none"> Bidrar planen til reiselivets bruk og bevaring av destinasjonens kulturarv Bidrar planen til reiselivets formidling av destinasjonens kulturarv Andel av de 10 største arrangementer som er basert på aktiv bruk av steder, objekter eller tradisjoner av kulturell interesse Antall reiselivsbedrifter med kvalitetsmerking for kulturarv |
| C1-3 Det skal arbeides aktivt for utvikling av det lokale mattilbudet | <ol style="list-style-type: none"> Andel av serveringsbedrifter som tilbyr minimum 25% lokalt og regionalt produsert mat og/eller drikke Andel av serveringsbedrifter som tilbyr minimum 25% retter og/eller drikke med lokal og regional tilhørighet Antall virksomheter med kvalitetsmerking for lokal mat/drikke |
| C2-1 Det skal tas hensyn til landskapets fysiske og visuelle integritet ved gjennomføring av bygg- og anleggstiltak | <ol style="list-style-type: none"> Er det gjennomført landskapsanalyse som beskriver landskapsområders verdier og bruk Finnes kommunale retningslinjer som ivaretar og sikrer landskapshensyn Antall innvilgede dispensasjonssøknader for nybygg i 100-m. beltet langs saltvann, vann og vassdrag |
| C3-1 Kommunen(e) skal gjennomføre sårbarhetsanalyser / analyse avstålegrenser i henhold til krav i Naturmangfoldloven | <ol style="list-style-type: none"> Er det gjennomført sårbarhetsanalyse eller analyse avstålegrenser i henhold til krav i Naturmangfoldloven Er det gjennomført tiltak for å bøte på reiselivets eventuelle negative påvirkning på biologisk mangfold/naturmangfold (for eksempel reparasjon av stier, skilting etc) Andel søker om motorferdsel i utmark innvilget årlig |
| C3-2 Det skal finnes en oversikt over natur og naturtyper av særsiktig interesse, og som kan være en ressurs for reiselivet | <ol style="list-style-type: none"> Destinasjonsledelsen har definert hva som er natur og naturtyper, deriblant landskapsområder med natur- og kulturarv, av særsiktig interesse for reiselivet Antall merkede ruter etter nasjonal mal for skilting og gradering |
| C3-3 Det skal finnes plan(er) for formidling og aktiv bruk av viktige naturområder av særsiktig interesse for reiselivet (Ref. C3-2) | <ol style="list-style-type: none"> Bidrar planen(e) til reiselivets bruk og bevaring av destinasjonens viktige naturområder Bidrar planen(e) til reiselivets formidling av destinasjonens viktige naturområder Hvor mange verneområder av særsiktig interesse for reiselivet finnes innenfor destinasjonen Finnes det forvaltningsplaner for disse verneområdene Destinasjonen har offentlig tilgjengelige retningslinjer som minimerer uønsket belastning fra besøkende |
| C3-4 Destinasjonsledelsen har et system for å sikre samsvar med lokale, nasjonale og internasjonale standarder for høsting, fremvisning og salg av sopp, planter og dyr | <ol style="list-style-type: none"> Har destinasjonsledelsen gjennomført tiltak for å informere reiselivsbedriftene og / eller gjestene om gjeldende regelverk og forvaltning |

| | |
|--|---|
| C4-1 Destinasjonsledelsen skal arbeide for økt antall miljøsertifiseringer på destinasjonen | 1. Destinasjonens kommune(r) er miljøsertifisert 2. Selskapet som har destinasjonsledelsen er miljøsertifisert 3. Andel miljøsertifiserte reiselivsbedrifter 4. Antall sertifiserte reiselivsbedrifter av destinasjonens 10 største reiselivsbedrifter- målt etter omsetning |
| C4-2 Bruk av transport til/fra destinasjonen skal måles | 1. Andel gjester som ankommer med: - Fly / helikopter - buss - tog - båt/cruise - privat- eller leiebil – bensin/diesel - bil - elektrisk drevet kjøretøy - motorsykkelen - sykkel - annen offentlig transport - annet |
| C4-3 Bruk av transport til/fra aktiviteter skal måles | 1. Andel gjester som benytter: - Fly / helikopter - buss - tog - båt - privat- eller leiebil – bensin/diesel - bil - elektrisk drevet kjøretøy - motorsykkelen - sykkel - annen offentlig transport - annet |
| C4-4 Destinasjonsledelsen skal arbeide for å redusere utslipp / transportbehov | 1. Antall nye tiltak siste kalenderår som bidrar til å redusere utslipp / transportbehov til/fra destinasjonen 2. Antall nye tiltak siste kalenderår som bidrar til å redusere utslipp / transportbehov internt på destinasjonen 3. Antall ladestasjoner for elektrisk kjøretøy |
| C4-5 Destinasjonsledelsen skal arbeide for å redusere energiforbruk | 1. Energiforbruk for alle reiselivsbedrifter i kWt pr. gjestedøgn 2. Andel reiselivsbedrifter som deltar i energibesparende tiltak 3. Antall iverksatte tiltak for minimering av lys- og støyforurensning fra reiselivsbedriftene |
| C4-6 Destinasjonsledelsen skal arbeide for å øke andelen av fornybar energi | 1. Andel energibruk pr år dekket av fornybare energikilder |

| Kriterier | Indikatorer |
|--|---|
| C4-7 Destinasjonsledelsen skal arbeide for redusert forbruk og høy kvalitet på vannressursene | <ol style="list-style-type: none"> 1. Vannforbruk – kvantitet årlig 2. Renhetsgrad drikkevann 3. Renhetsgrad badevann |
| C4-8 Det skal finnes en oversikt over avfallshåndtering på destinasjonen | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ordning for kildesortering av avfall fra fritidsboliger på relevante fraksjoner 2. Antall toaletter og avfallsreturpunkter i utmark som er tilrettelagt på naturlige samlingspunkter og med tømmefrekvens etter behov 3. Antall tømmestasjon(er) for bobil |
| C4-9 Reiselivsbedrifter skal kildesortere sitt avfall | <ol style="list-style-type: none"> 1. Andel av reiselivsbedrifter som kildesorterer på relevante fraksjoner 2. Andel av senger i turistområder med tilrettelegging for kildesortering av minimum papp/papir, glass, metall og farlig avfall |
| C4-10 Avfallsproduksjon skal reduseres | <ol style="list-style-type: none"> 1. Total avfallsproduksjon (i tonn) per år – per gjestedøgn 2. Andel av avfallsproduksjonen til fjernvarme og/eller gjenvinning |
| C4-11 Destinasjonsledelse og kommunen(e) skal i alle relevante anskaffelser stille miljøkrav som et tildelingskriterie vektet med minimum 10% | <ol style="list-style-type: none"> 1. Antall kommunale anskaffelser hvor tildelingskriteriet miljøkrav er vektet med minimum 10% 2. Antall anskaffelser i destinasjonsledelsen hvor tildelingskriteriet miljøkrav er vektet med minimum 10% |
| C4-12 Destinasjonsledelsen har et system for å identifisere utfordringer og muligheter knyttet til klimaendringer. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Er utfordringer og muligheter knyttet til klimaendringer identifisert 2. Er klimatilpasningsstrategier for utvikling, lokalisering, utforming og forvaltning av turistfasiliteter etablert. |

D – Styrking av sosiale verdier

| Kriterier | Indikatorer |
|---|---|
| D5-1 Destinasjonsledelsen skal i sine tiltaksplaner innarbeide tiltak som bidrar til å skape gode holdninger til samfunnsansvar | <ol style="list-style-type: none"> 1. Har destinasjonsledelsen tilrettelagt for/tatt initiativ til opplæring i samfunnsansvar for reiselivsnæringen på destinasjonen 2. Har destinasjonsledelsen et strategisk dokument som omfatter etiske retningslinjer |
| D5-2 Destinasjonen har et system som oppfordrer besøkende og lokalbefolkning til å arbeide frivillig for og/eller bidra til fellesgoder, kulturarv, og bevaring av biologisk mangfold. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Bidrar systemet til økt frivillig innsats for fellesgoder, kulturarv, og/eller bevaring av biologisk mangfold |
| D6-1 Destinasjonsledelsen skal ta initiativ til og legge til rette for at selskapet selv og destinasjonens reiselivsbedrifter bidrar til utvikling i lokalsamfunnet | <ol style="list-style-type: none"> 1. Andel ansatte i turistnæringen i forhold til totalt antall ansatte på destinasjonen 2. Antall lærlingplasser / utplasseringer 3. Andel av reiselivsbedrifter som er involvert i destinasjonsledelse, relevante utvalg og prosjekter 4. Antall tiltak som involverer og engasjerer frivillige lag og organisasjoner |
| D6-2 Destinasjonsledelsen skal ta initiativ til og iverksette et opplæringsprogram for reiselivsansatte som inkluderer kunnskap om bærekraftig reiselivsutvikling | <ol style="list-style-type: none"> 1. Andel bedrifter som deltar / har deltatt i opplæringsprogrammet 2. Andel av reiselivsbedrifter hvor mer enn 60% av de ansatte har gjennomgått lokalt opplæringsprogram |
| D7-1 Destinasjonsledelsen skal arbeide for økt status og stolthet i reiselivsnæringen | <ol style="list-style-type: none"> 1. Antall kompetansehevende tiltak 2. Antall motivasjonshevende tiltak |
| D7-2 Destinasjonsledelsen skal arbeide for å øke antall helårs arbeidsplasser | <ol style="list-style-type: none"> 1. Andel turistrelaterte ansatte i høysesong/lavsesong i forhold til totalt antall ansatte på destinasjonen 2. Er det iverksatt tiltak for sesongforlengelse 3. Er det iverksatt tiltak for å sikre sesongansatte mer helårig sysselsetting (for eksempel mellom bedrifter på destinasjonen eller med andre destinasjoner) |
| D7-3 Destinasjonsledelsen skal arbeide for gode arbeidsforhold for ansatte i reiselivsnæringen | <ol style="list-style-type: none"> 1. Andel medlemsbedrifter med HMS-plan oppdatert minimum hvert annet år 2. Antall registrerte skader på arbeidsplassene 3. Andel medlemsbedrifter som gjennomfører årlig medarbeiderundersøkelse/-samråder |
| D8-1 Destinasjonsledelsen skal, eventuelt i samarbeid med kommunen, gjennomføre gjesteundersøkelser i viktige kundesegmenter minimum hvert 2. år | <ol style="list-style-type: none"> 1. Andel gjester som: <ul style="list-style-type: none"> - er fornøyd med oppholdet - er misfornøyd med oppholdet - har registrert at destinasjonen har iverksatt viktige miljøtiltak som energiøkonomisering, kildesortering med mer - har mottatt informasjon fra destinasjonen/bedriftene om bærekraft - har gjennomført gjenkjøp innen 5 år |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - opplever god lokalkunnskap på destinasjonen <p>2. Fremstår destinasjonen som bærekraftig</p> <p>3. Antall iverksatte tiltak for å styrke gjesteopplevelsen på destinasjonen, og som bygger på kunnskap fra gjesteundersøkelsen.</p> |
| D8-2 Destinasjonsledelsen skal i samarbeid med reiselivsbedrifter gjennomføre en risikoanalyse for gjester på destinasjonen | <p>1. Tiltaksplan for å minimere risiko er utarbeidet</p> <p>2. Antall ulykker (død eller varig skade) innenfor destinasjonen pr år (som kan knyttes til reiselivet)</p> |
| D8-3 Destinasjonsledelsen skal arbeide for at reiselivsnæringen tilrettelegger for allmenn tilgjengelighet (UU) | <p>1. Antall medlemsbedrifter tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne ift. ISO-standardene "NS 11001 Universell utforming av byggverk og tilliggende uteområder", og "NS 11010 Krav til en merkeordning for tilgjengelighet til reiselivsmål"</p> <p>2. Andel medlemsbedrifter som har fått informasjon om "De 7 prinsippene for universell utforming"</p> <p>3. Antall tilrettelagte opplevelses- og aktivitetstilbud på destinasjonen</p> |

E – Økonomisk levedyktighet

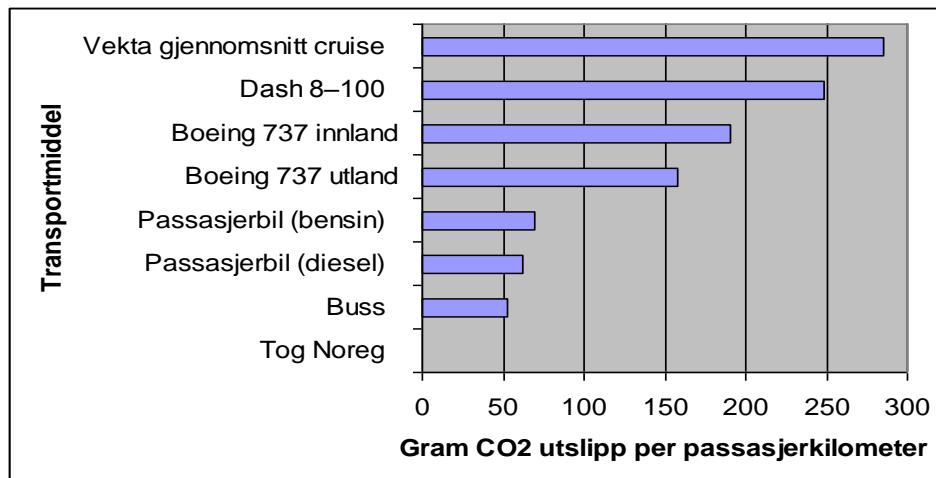
| Kriterier | Indikatorer |
|---|---|
| E9-1 Selskapet som har destinasjonsledelsen må være økonomisk levedyktig | <ol style="list-style-type: none"> 1. Akkumulert positivt driftsresultat de siste 3 år 2. Selskapets egenkapital i prosent av driftsinntekter |
| E9-2 Omsetning og økonomisk verdiskaping på destinasjonen | <ol style="list-style-type: none"> 1. Hvor stor økonomisk verdiskaping genererer reiselivet 2. Årlig omsetning fra alle reiselivsbedrifter delt på antall gjestedøgn 3. Akkumulert resultat for destinasjonsledelsens kommersielle eiere/medlemmer forrige regnskapsår skal være positiv |
| E9-3 Ringvirkninger på destinasjonen skal overvåkes | <ol style="list-style-type: none"> 1. Økonomiske ringvirkninger av reiselivet (direkte og indirekte konsum) 2. Kvalitative ringvirkninger (infrastruktur og servicetilbud) 3. Andel innbyggere som er positive til reiselivssatsingen |
| E9-4 Destinasjonsledelsen skal prioritere bedrifter, aktiviteter og arrangementer med bærekraftig profil i markedsføringen | <ol style="list-style-type: none"> 1. Antall markedstiltak som fremhever bærekraftige bedrifter, aktiviteter og arrangementer |
| E9-5 Utvikling i gjestestrukturen skal overvåkes | <ol style="list-style-type: none"> 1. Antall kommersielle gjestedøgn per år 2. Gjennomsnittlig antall gjestedøgn per måned 3. Fordeling av gjestedøgn per år per marked 4. Andel varme senger ift. antall innbyggere 5. Gjestedøgn årlig ift. antall innbyggere |
| E10-1 Destinasjonsledelsen skal overvåke utviklingen i gjestedøgn | <ol style="list-style-type: none"> 1. Finnes det en plan for vekst i lav- og skuldersesong(er) som ikke er eldre enn 24 mnd. 2. Utvikling gjestedøgn i lav- og skuldersesong siste 3 år |
| E10-2 Det skal tilrettelegges for produktutvikling i lavsesong | <ol style="list-style-type: none"> 1. Antall kommersielle produkter i lavsesong 2. Antall tilbydere av produkter i lavsesong |
| E10-3 Det skal arbeides aktivt for å maksimere bruken av tilgjengelige kommersielle senger | <ol style="list-style-type: none"> 1. Beleggsprosent i kommersielle (varme) senger per måned og gjennomsnitt for året 2. Senger i fritid boliger (kalde senger) i % av total overnattingskapasitet |
| E10-4 Destinasjonsledelsen skal söke å maksimere salg av lokalt produserte, bærekraftige varer og tjenester | <ol style="list-style-type: none"> 1. Prosantandel av reiselivsbedrifter som aktivt markedsfører og selger lokalt produserte, bærekraftige varer og tjenester 2. Oppfordrer destinasjonsledelsen reiselivsbedriftene til å foreta lokale innkjøp |

CO₂-utslepp og energibruk i cruisetrafikk samanlikna med andre transport- og turistformer

Vestlandsforskning har i fleire prosjekt studert utslepp av karbondioksyd og energibruk av ulike transportmiddel. Denne kunnskapen har vi anvendt på ulike sektorar m.a. turistsektoren. Dette notatet viser resultat frå tidlegare arbeid når et gjeld ulike transportformer sitt CO₂ utslepp og energibruken ved ulike ferieformer. Til slutt trekk vi nokre generelle konklusjonar og behovet for vidare analysar.

CO₂-utslepp av cruisetrafikk samanlikna med andre transportmiddelet

Ein konklusjon frå vårt arbeid er at trass i at vi berre tek med utslepp skapt av framdrifta til cruiseskipa (dvs. at utslepp frå hotelldelen er tatt bort) kjem cruiseturisme ut med det høgaste CO₂ utsleppet per passasjerkilometer samanlikna med fly, bil og buss (Grössling et al., 2010). I figuren under er altså utslepp frå energien som vert brukt til hotelldelen av cruiseskipet (om lag 30 prosent av energibruken) ikkje medrekna. Det vekta gjennomsnittet knytt til framdrift for cruiseskip er 285 gram CO₂ per personkilometer, mens for buss er utsleppet 52 gram CO₂ per personkilometer (Simonsen, 2010). Det vekta gjennomsnittet er ikkje det same som gjennomsnittsverdien sidan det er ein tendens til at større skip brukar meir drivstoff og dermed slepp ut meir CO₂ per kilometer, men samtidig fraktar dei største skipa fleire passasjerar og får som oftast eit lågare utslepp per passasjer. Sjølv om vi tek omsyn til dette gir transportdelen til cruiseskip meir ein fire gonger så store utslepp som buss per passasjerkilometer, sjå tabell under.



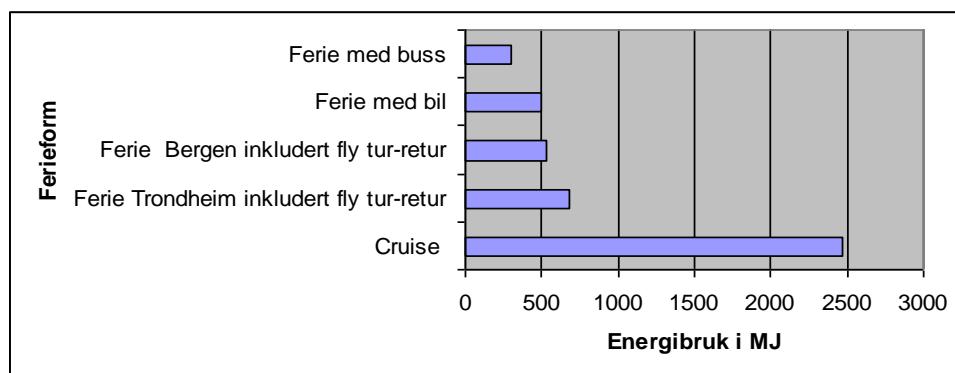
Figur 1: CO₂ utslepp per passasjerkilometer for ulike transportmiddelet, Kjelde: Gössling et al. (2011)

I utarbeiding av tala for cruise har vi brukt ulike kjelder (også cruiseselskapa sine eigne rapportar). Dei ulike berekningsmetodane peikar alle i same retning og viser at cruiseskip har høgt CO₂ utslepp samanlikna med anna type transport. Vår eigen casestudie stadfester dette (Walnum, 2011). Det er likevel store individuell variasjon i utslepp for enskilde cruiseskip. I vår casestudie varierte utsleppa med ein faktor på nesten 7, frå 198,8 til 1 314,5 gram CO₂ per personkilometer. Det er ein tendens til at drivstoff-forbruket vert redusert med skipet sin storlek når vi målar per personkilometrar.

Forskjellar i energibruk og CO₂ utslepp mellom skip som har omlag same storleik kan forklarast med passasjerkapasitet, beleggsprosent og skipet sin alder. Andre forklaringsvariablar kan vere motorteknologi, skipet sin komfort og tal mannskap på skipet (Walnum, 2011).

Energibruk ved ulike ferieformer

I tala og figuren ovafor er ikkje hotelldrifta på cruiseskipa med. Samanlikninga gir difor ikkje eit korrekt bilet av utsleppet frå ulike ferieformer. For å gjere ein samanlikning av ulike ferieformer har vi kalkulert energibruk for ein 7 dagars feriereise med cruise til Norge og ein 7 dagars feriereise med buss, bil og fly frå nordlege delen av Tyskland til den vestlege og sørlege delen av Norge. Resultatet viser at det direkte energiforbruket¹ frå cruiseskip er 5 gonger høgare enn for ein tilsvarende reise med personbil (det er kalkulert 2 personar i bilen) og 8,2 gonger høgare enn tilsvarende reise med turistbuss (for turistbuss er det rekna med 90 % kapasitetsutnytting). I desse kalkylane er forholdet mellom cruise og buss/bil meir relevante enn forholdet mellom cruise og fly. Grunnen kjem vi inn på under.



Figur 2: Energibruk ved ulike ferieformer, Kjelde: Gössling et. al (2011)

For buss, bil og flyreise har vi inkludert energibruken ved hotellovernattningar. For buss og bil har vi også inkludert rundreise på Vestlandet og i Midt-Norge, mens for fly er rundreise med utgangspunkt i reisemålet Bergen og Trondheim ikkje inkludert. Det er ein veikskap ved samanlikninga for fly. Dette er ein av forklaringa på at cruise kjem så mykje svakare ut i samanlikninga med fly i figur 2 enn 1. Ein annan forklaring på det same er at med fly-alternativet er berre energibruk til sjølve hotelloppdraget medrekna og ikkje alt det andre ein føretar seg, så som handel og fornøyelsesar utanfor hotellet. På den andre sida er turisten sitt energiforbruk i land ikkje inkludert i cruise-alternativet.

Likevel kan vi ut frå vår kunnskap seie at hadde vi inkludert rundreise i flyalternativa ville desse alternativa likevel ha kome under halvparten av energibruken til cruise.

For å finne klimaeffekten måtte vi ha kalkulert utsleppa knytt til dei aktuelle energikjeldane. For transportdelen er det nytta fossil energi i alle alternativa, mens for opphold/overnatting vil cruise og landbasert turisme ha ulike energikjelder fordi overnatting på land nyttar meir elektrisitet frå vannkraft enn hotelldelen på cruiseskipa. Dette betyr at klimaeffekten av cruise vil vere svakare samanlikna med buss og personbil enn det som kjem fram i figur 2 ovafor.

¹ Med direkte energiforbruk meinast energien brukt på reisa. Energiforbruket til produksjon av transportmiddelen og energibruken til produksjon av infrastrukturen er ikkje medrekna.

For fly er det annleis. Klimaeffekten av fly er derimot større enn det kjem fram i figur 1 som viser CO₂ utslepp fordi vi har ikkje tatt med tilleggseffektar på klima som kondensstriper, cirrusskyer og utslepp i høgare luftlag frå fly.

I dag står utslepp frå internasjonal shipping for 3,3 prosent av dei globale CO₂ utsleppa. Av dette står ferje og cruisetrafikk for 9,2 prosent. Sjølv om cruiseturisme er ein relativ liten turistsektor, veks sektoren raskast på verdsbasis med ein årleg vekst på 7,4 prosent sidan 1990. Det har difor vore viktig å skaffe oversikt over energiforbruk og CO₂ utslepp frå denne sektoren.

Konklusjon og vidare arbeid

Konklusjon er at cruiseturisme gir det høgaste energiforbruket og utsleppet av CO₂ per passasjerkilometer samanlikna med fly, bil og buss. Skilnaden er klårast mellom cruise og buss/personbil. Når det gjeld klimaeffekten kan vi dra den same slutninga, turisme basert på buss og personbil gir ein klårt lågare klimaeffekt enn cruise for samanliknbare reiser.

Det er behov for å gjere kalkulasjonar for å vise korleis klimaeffekten er av fly samanlikna med cruise. Sett i lys av målet om at Norge skal vere karbonnøytralt i 2050 og at turistnæringa skal bidra med sin del til dette vil både cruise og fly ha store utfordringar med å bidra vesentleg til å nå dette målet (Gössling, Scott, & Hall, 2013). Teknologiforbetring skjer kontinuerleg og kan gi ein effektivisering på mellom 1-2 % av energibruken per år for cruiseskip. Denne effektiviseringa står ikkje i forhold til auken i turistvolumet som er høgare enn 1-2 prosent, og cruise aukar mest (Peeters, Higham, Kutzner; C., Cohen, & Gössling, submitted). Cruiseturisme er difor den ferieforma som er mest problematisk ut frå berekraft- og klimaomsyn.

Litteratur

- Grössling, S., Aall, C., Vik, M. L., Engeset, A. B., Ekström, F., Brendehaug, E., & Walnum, H.-J. (2010). Sustainable Destination Norway 2025 *Rapport*. Sogndal: Vestlandsforsking.
- Gössling, S., Scott, D., & Hall, C. M. (2013). Challenges of tourism in a low-carbon economy. *WIREs Clim Change*, 1. doi: 10.1002/wcc.243
- Peeters, P., Higham, J., Kutzner; C., Cohen, C., & Gössling, S. (submitted). Are technology myths stalling aviation climate policy? *Transportation Research Part D: Transport and Environmental Management*.
- Simonsen, M. (2010). Transport, energi og miljø. Sogndal: Vestlandsforsking.
- Walnum, H. J. (2011). Energy use and CO₂ emissions from cruise ships — A discussion of methodological issues. Sogndal: Vestlandsforsking.