

Vestlandsforskning – notat 6/2014

Planlegging for cruiseutbygging i Aurland kommune

Delrapport i prosjektet samspel for berekraftig reiseliv

Eivind Brendehaug



Vestlandsforskning rapport

<p>Tittel</p> <p>Planlegging for cruiseutbygging i Aurland kommune. Delrapport i prosjektet samspel for berekraftig reiseliv</p>	<p>Notatnummer 6/2014</p> <p>Dato 10.03.2016</p> <p>Gradering Open</p>
<p>Prosjekttittel</p> <p>Samspel for berekraftig utvikling. Vilkår for styrka samspel mellom statlege, regionale og lokale styresmakter for eit berekraftig reiseliv</p>	<p>Tal sider 55</p> <p>Prosjektnr 6302</p>
<p>Forskarar</p> <p>Eivind Brendehaug</p>	<p>Prosjektansvarleg</p> <p>Carlo Aall</p>
<p>Oppdragsgivar</p> <p>Sogn og Fjordane fylkeskommune, Regionalt Forskingsfond Vestlandet</p>	<p>Emneord</p> <p>Berekraftig reiseliv, berekraftig utvikling</p>

Samandrag

Aurland hamnevesen tok i 2011 initiativ til planlegging av cruisekai nummer to i Aurland kommune. Denne rapporten analyserar korleis planleggingsprosessen og det administrative og politiske systemet har påverka vilkåra for integrering av eit mål om berekraftig reiseliv i planarbeidet. Rapporten viser at det var dårlege vilkår for å integrere eit berekraftig reiseliv i planarbeidet. Den viktigaste grunnen til dette var at planprosessen ikkje vart gjennomført etter intensjonen i Plan- og bygningslova. Politikarane gjekk ikkje inn for rådmannen sitt forslag til planprosess som kunne fått fram kunnskap om ulike strategiar for utvikling av kommunesenteret. Utbygginga vart likevel ikkje realisert. Vår tolking er at den aukande motstand frå innbyggjarane mot utbygginga var ein viktig grunn til at planane vart lagt bort.

Andre publikasjonar frå prosjektet

Solbraa, T. (2016): Berekraftig hyttebygging. Eit case-studie av hyttebygging i Stryn kommune. VF-rapport 2/16. Sogndal: Vestlandsforskning

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: Vestlandsforskning.

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

ISSN: 0804-8835

Pris: 100 kroner

Forord

Takk til alle som har stilt opp til intervju og bidrege med informasjon til forskinga. Utan deira velvilje kunne ikkje prosjektet ha vore gjennomført.

Forskinga syner ulike syn på korleis reiselivsnæringa bør utvikle seg vidare i kommunen. Viktigare enn det konkrete utfallet av dette spørsmålet er å gjennomføre ein ope meiningsbryting i lokalsamfunnet der det er samanheng mellom det som vert sagt og det som vert gjort.

Sogndal, 20. desember 2014

Eivind Brendehaug

Forskar

Innhald

SAMANDRAG	5
INNLEIING	8
PLANPROSESSEN	11
INITIATIV OG FØREMÅL	12
ANSVAR OG ROLLER	13
DELTA KING OG ENDRING	14
PLANLEGGINGSSTRATEGI.....	16
TILRETTELEGGING FOR LOKAL VERDISKAPING	21
REGIONAL PLAN FOR REISELIV	24
OPPSUMMERING.....	25
ADMINISTRATIVT OG POLITISK SYSTEM	28
PLANKOMPETANSE.....	28
HALDNINGAR OG TRADISJON FOR PLANLEGGING	28
ORGANISERING AV HAMNEVESENET	30
OPPSUMMERING.....	31
KONSEKVENsutGREIINGA	33
INNLEIING	33
LOKAL ØKONOMISK VERDISKAPING.....	34
SOSIAL BEREKRAFT.....	35
MILJØMESSIG BEREKRAFT.....	37
OPPSUMMERING	39
DRØFTING	41
PLANPROSESSEN	41
SYSTEMET.....	46
KONSEKVENsutGREIINGA	49
STOPP I PLANARBEIDET	50
KONKLUSJON	51
REFERANSAR	54

Samandrag

I 2011 tok det kommunale føretaket Aurland hamnevesenet initiativ til planlegging av cruisekai nummer to i kommunen. Denne rapporten svarar på korleis planleggingsprosessen og det administrative og politiske systemet har påverka vilkåra for integrering av målet om eit berekraftig reiseliv i planarbeidet. Tre datakjelder er nytta: offentleg tilgjengeleg dokument frå planprosessen, intervju av politikarar i Aurland kommune, rådmann/administrasjon og hamnevesenet samt artiklar/oppslag i Sogn Avis og Bergens Tidende i perioden 2011-2014, og bladet Aurlendingen frå 2011.

Val av metode er basert på ei forståing av planleggingsprosessen som eit ope system der aktørar og prosessar vert gjensidig påverka av andre aktørar og prosessar, både innafor og utanfor den aktuelle planprosessen. Systemet har difor ikkje klare avgrensingar, men vert avgrensa ut frå dei relasjonane aktørane i prosessen har til interne og eksterne aktørar og prosessar. Ikkje berre prosjektet, men også intensjonen bak plan- og bygningslova har ei slik forståing. Det er likevel ikkje berre aktørane som kan forklare det som skjer. Kontekstuelle forhold har mykje å seie fordi case-studiar er ein kontinuerleg serie av avgjersle over tid der resultatet ikkje har *ein* spesifikk forklaring.

Det teoretiske perspektivet i vår analyse er inspirert av konseptet «Environmental policy integration» (EPI). EPI er eit konsept for korleis sikre at samfunnet i tilstrekkeleg grad tar omsyn til miljøet – i vår analyse «målet om eit berekraftig reiseliv». Konseptet legg til grunn at alle sektorar i samfunnet skal ta omsyn til «miljø»; dette til forskjell frå sektorperspektivet der ein sektor (t.d.

Miljøverndepartementet med underliggjande etatar) skulle ha eineansvaret for å sikre at berekraftomsyn vert teke i vare. I analysen vår ser vi både på korleis planprosessen i seg sjølv og det administrative og politiske systemet har påverka innhald og utfall av planlegginga. Som vurderingskriterium har vi lagt til grunn plan- og bygningslova si forståing av berekraftig utvikling, lova sitt føremål er å fremje ei bærekraftig utvikling. I vår samanheng, sidan vi studerer planprosessar som gjeld reiselivsutvikling, har vi tatt utgangspunkt i at berekraftmålet i plan- og bygningslova må forståast som eit mål om eit berekraftig reiseliv. Vi har basert analysane på Innovasjon Norge sine ti prinsipp for eit berekraftig reiseliv.

Vi har vidare lagt til grunn at integrering av berekraftmålet skal føregår gjennom samordning av statlige, regionale og kommunale oppgåver (den vertikale dimensjonen), som igjen gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar. Kommuneplanen er kommunepolitikarane sitt overordna styringsverktøy for ein samordna arealbruk, vern og utvikling i kommunen som heilskap (den lokale horisontale dimensjonen). For at planen skal fylle denne rolla må planen synleggjere strategiske plangrep ved at politiske prioriteringar kjem tydelig fram i dokumentet. På dette viset skal ein få fram kunnskap om kva ulike strategiar betyr for å nå definerte mål innafor dei økonomiske rammer kommunen har.

Framlegget om å starte ein planprosess for etablering av cruisekai i Aurland ved Tjøresva var i strid med arealplanen for kommunen. Det aktuelle området var regulert til landbruk, natur og friområde. Cruiseturisme var heller ikkje nemnd som strategi for utvikling av reiselivet i kommunen i kommuneplanen. I kommuneplanen, så vel som i næringsplanen for kommunen, var det fokus på berekraftig utvikling, Verdsarvturisme og Geoturisme. Planprosessen for ein cruisekai nummer to i kommunen bidrog i liten grad til å styrke forankringa til desse elementa i kommuneplanen.

Planlegging for etablering av cruisekai i Aurland kom på den politiske agendaen fordi kommunevalet i 2011 gav ein ny fleirtalskoalisjon i kommunestyret. Koalisjonen meinte at hamnevesenet sine tankar om ein cruisekai nummer to var svaret på eit problem for kommunesenteret Aurlandsvangen. Senteret trengte meir kommersiell aktivitet, etter det politiske fleirtalet sitt syn. Ei løysing med lokalisering nær Aurlandsvangen fann eit problem (lita aktivitet) ved hjelp av det nye politiske fleirtalet i kommunestyret. Trass i at motivasjonen for cruisekai i Aurland var knytt til å stimulere

lokal økonomisk aktivitet hadde det politiske fleirtalet ikkje ein utvikla strategi med konkrete tiltak for korleis kaia skulle bidra til å auke den lokale økonomiske verdiskapinga i Aurland.

Eit viktig vilkår for ei vellukka integrering av målet om eit berekraftig reiseliv er at planprosessen er reell, det vil seie at prosessen føl opp intensjonane i plan- og bygningslova om at politikarane skal få eit kunnskapsgrunnlag for val mellom ulike utviklingsstrategiar og tiltak. I vårt tilfelle innebar dette at politikarane måtte fått presentert eit kunnskapsgrunnlag som gjorde det mogleg å vurdere i kva grad ulike reiselivsstrategiar bidrog til å nå overordna mål (berekraftig utvikling og lokal verdiskaping) og ønska retning for reiselivsutviklinga (Geoturisme). Rådmannen fremja forslag om utarbeiding av ein kommunedelplan for kommunesenteret for å få fram slik kunnskap, men fleirtalet i kommunestyret ville ikkje ha ein slik plan. Fleirtalet ville gå 'rett på sak' og utarbeide ein reguleringsplan avgrensa til sjølve 'kaiområdet', utan å inkludere Aurlandsvengen i planområdet.

Dei mange debattinnlegga i Sogn Avis i løpet av 2012 peika i same retning som rådmannen: til behovet for ein overordna drøfting om ønska utviklingsretning for lokalsamfunnet generelt og reiselivet spesielt. Den politiske leiinga svarte ikkje på debattinnlegga, noko som kan tolkast som eit forsøk på å usynleggjere viktige strategival for kommunen. Slik sett var planprosessen leia på ein måte som gjorde strategivalet for vidare reiselivsutvikling usynleg. Institusjonell makt var i aksjon, makt som hindrar spørsmål eller andre perspektiv i å kome fram. Slik makt var også i funksjon når kommunestyret bad om utgreiing av alternative lokaliseringar for kaia. Hamnevesent, som ansvarleg for utarbeiding av planprogrammet, inkluderte ikkje dette kravet i planprogrammet. I staden vart det gjort vurderingar av ulike lokaliseringalternativ utanfor den formelle planprosessen. Planprosessen følgde dermed ikkje intensjonen i plan- og bygningslova om – på ein systematisk og gjennomsiiktig måte - å greie ut alternative strategiar og tiltak for så å vurdere kva som bidreg best til realisering av overordna mål. Reelt sett vart val av strategi (forsterka cruiseutbygging) og tiltak (lokalisering av ny cruisekai) i stor grad valt utanfor den formelle planprosessen.

Ved eit tidspunkt i planprosessen dukka det opp eit framlegg om å etablere ein 'mobil' kai i Flåm – med produktnamnet Seawalk - i staden for ein tradisjonell fast installert kai i Tjøresva i Aurland. Den korte planprosessen for etablering av Seawalk i Flåm skil seg frå planprosessen for Tjøresva i Aurland. I Flåm-prosessen var det samsvar mellom rådmannen si tilråding og politikarane sitt vedtak. Eit samrøystes utval for plan og utvikling gjekk inn for at tiltaket måtte inkluderast i kommunedelplan for Flåm sentrum. Denne vendinga opna for ein meir heilskapleg planlegging og at omsynet til berekraftig reiseliv kunne integrerast.

Det er alltid ein fare for at innbyggjarane sin deltaking i planprosessar i form av høringsuttale, folkemøte og debattinnlegg blir symbolsk, i den forstand at innspela ikkje får nokon effekt på innhaldet i dei aktuelle planane. Ut over i 2014 var frontane mellom dei som ville ha cruiseutbygging og dei som ikkje ønska vidare utbygging skjerpa, ikkje minst som følgje av at hamnesjefen sette ut fortøyingbøyer i Flåm hamn utan søknad til kommunen. Hamnevesenet sin handlemåte skapte sterke reaksjonar og aksjonar, noko som sannsynlegvis har fått fleire av innbyggjarane til å ta standpunkt i saka om reiselivsutviklinga i kommunen. Same haust avsluttar kommunestyret heile planprosessen. Den formelle grunngjevinga for å legge planane bort var prognosar for cruisetrafikken til Flåm hamn, som viste nedgang i åra framover. Samstundes er det rimeleg å sjå vedtaket i lys av det aukande og – etter kvart – sterke lokale motstanden mot dei framlagte planane. Det viser at innbyggjarar sitt engasjement, deltaking og meining har spelt ei viktig rolle, men innbyggjarane måtte sjølv utvikle verkemidla og handle for å sette agendaen.

Korleis påverka så det administrative og politiske systemet vilkåra for å integrere berekraftig reiseliv i planlegginga og planprogrammet? Vi har analysert plankompetansen, tradisjon og haldning til planlegging i det politiske miljø og organiseringa av hamnevesenet.

Plankompetansen i kommuneadministrasjonen var god under planleggingsprosessen, men den vart i lita grad brukt av det folkevalde nivået i kommunen. Administrasjonen i kommunen opplevde at deira forsøk på systematisk planarbeid vart brote av politikarane. Når samstundes tradisjon og

haldning til planlegging mellom politikarane var svak, vart ikkje kommuneorganisasjonen som heilskap ein samla kraft for planlegging og integrering av berekraftomsyn.

Krav til formell planlegging vert ofte oppfatta, i delar av det politiske miljøet i Aurland, å vere meir til heft enn til gagn. Denne haldninga vert i Aurland grunngeve med dårlege erfaringar med overordna planstyresmakter. Lokalt ser ikkje dei folkevalde i Aurland på krav til systematisk planlegging etter plan- og bygningslova som eit viktig hjelpemiddel til å fatte gode avgjersle. Tradisjonen og haldninga for å gjennomføre avgjersleprosessar på sin eiga måte står sterkt i kommunen, ein praksis som gir auka makt til dei som har makt frå før.

Gjennom opprettinga av det kommunale føretaket Aurland hamnevesen i 1999 endra kommunestyret viktige prinsipp for styring, koordinering og organisering av hamneforvaltninga. Ansvar vart flytta frå ein offentleg organisasjon (kommuneadministrasjonen og kommunestyret) som hadde tradisjon for, og var organisert for, å sjå samanhengar og drive heilskapleg forvaltning til ein organisasjon med ein avgrensa funksjon og sektorinteresse. Denne overgangen til kommunalt føretak førte til større vekt på marknadsstyring framfor samfunnsplanlegging. Endringa førte også til at hamneforvaltninga endra karakter frå iverksetjar av kommunestyret sin politikk til ein meir sjølvstendig utviklarrolle. Dette har skjedd utan open politisk debatt. Organiseringa av hamnevesenet som eit kommunalt føretak og manglande politisk styring har vore ei hindring for integrering av omsynet til berekraftig reiseliv. Kommunestyret har vedteke ein organisatorisk struktur som fremjar sektorinteressene. Hamnevesenet si utsetting av fortøyingsbøyer i hamnebassenget i Flåm utan søknad til kommunen er det siste eksempelet som gir grunn til å spørje om Aurland hamnevesen har vorte 'ein kommune i kommunen'.

Til slutt har vi analysert planprogrammet sine krav til konsekvensutgreiing i forhold til Innovasjon Norge sine ti prinsipp for eit berekraftig reiseliv. Planprogrammet sine krav til utgreiing av konsekvensar for natur og miljø er i hovudsak tilfredstillande. Når det gjeld lokal økonomisk verdiskaping har planprogrammet med krav om utgreiing av dei langsiktige lokale og regionale konsekvensane for reiselivsnæringa av tiltaket. Slik sett legg planen opp til å få fram verknadene for andre delar av reiselivet og for lokal og regional utvikling generelt. Planprogrammet set også krav om konsekvensutgreiing av sosiale forhold som livskvalitet, sosiale verdiar og tryggleik. Derimot er verken opplevingskvalitet, gjestetilfredsheit eller jobbkvalitet omtalt i planprogrammet, kriterium som er ein del av Innovasjon Norge sine prinsipp for berekraftig reiseliv. I prinsippa for berekraftig reiseliv er også lokal kontroll og engasjement fokusert. I følgje Innovasjon Norge skal reiselivsutviklinga engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interessentar. Vi tolkar manglande engasjement mellom innbyggjarane for cruisekaiutbygging i Aurland som ein viktig årsak til at planarbeidet vart avslutta før det var ferdig. Det viser at på slutten av planarbeidet vart berekraftomsyn likevel integrert.

Denne analysen kan sjå ut til å innehalde eit paradoks ved at planprosessen og det politiske og administrative systemet ikkje stimulerte til integrering av eit berekraftig reiseliv, mens sjølve planprogrammet i stor grad tilfredstilte plan- og bygningslova krav til konsekvensutgreiing og Innovasjon Norge sine prinsipp for berekraftig reiseliv. Dette er berre tilsynelatande fordi planprogrammet måtte forhalde seg til dei lovpålagte krava om konsekvensutgreiing, mens det politiske målet om å starte opp planlegging for bygging av cruisekai nummer to i kommunen i liten grad vart vurdert ifht. målet om eit berekraftig reiseliv. Det er ein veikskap ved integrering av berekraftomsynet i lovverket.

Innleiing

Denne rapporten inngår i prosjektet «Samspel for berekraftig reiseliv» med Sogn og Fjordane fylkeskommune som prosjekteigar. Den overordna problemstillinga for prosjektet som heilskap er: Kva er vilkåra for horisontal og vertikal policy-integrering av målet om eit berekraftig reiseliv? Prosjektet skal svare på dette spørsmålet gjennom studie av fem delprosjekt eller casestudiar som alle tek føre seg reiselivsutvikling i Sogn og Fjordane.

Rapporten tek for seg planlegginga for vidare cruiseutbygging i Aurland kommune. Aurland hamnevesen tok i 2011 initiativ til bygging av ein cruisekai nummer to i kommunen. Eit initiativ som det politiske fleirtalet slutta seg til formelt først i juni 2012. Vi skal svare på tre delspørsmål angående dette tiltaket:

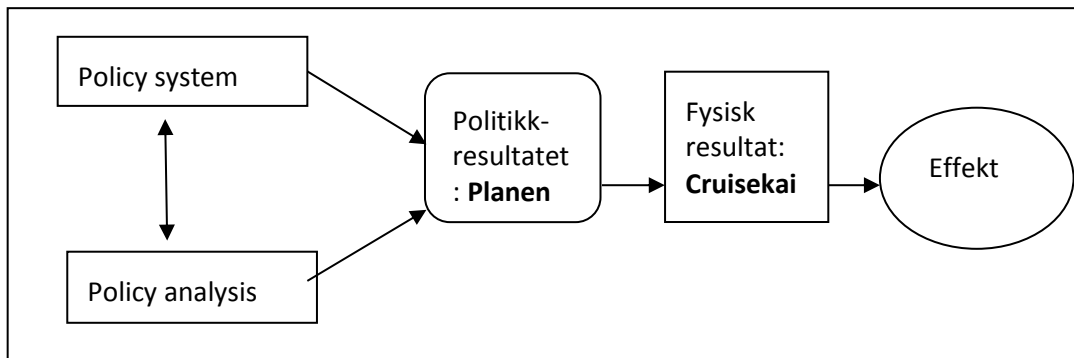
- Korleis har planleggingsprosessen påverka vilkåra for integrering av berekraftig reiseliv i planprogrammet for ny cruisekai?
- Korleis har det administrative og politiske systemet påverka vilkåra for integrering av berekraftig reiseliv i planprogrammet for ny cruisekai?
- I kva grad er berekraftig reiseliv integrert i konsekvensutgreiinga i planprogrammet?

For å svare på desse spørsmåla vil vi analysere planlegginga og planprogrammet ved hjelp av konseptet «Environmental policy integration» (EPI). Analysen kan gjennomførast på minst to måtar. Den første hovudtilnærminga i EPI går ut på å analysere resultatet (output) av politikkprosessane. Den andre hovudtilnærminga er å studere prosessar i styringssystemet (process of government). Denne siste tilnærminga dreier seg både om fokus på det politiske systemet (policy system) og planleggingsprosessane (policy analysis). Studie av system legg vekt på å analysere normer og regler, kompetanse, holdningar, organisering etc. Altså generelle forhold uavhengig av den konkrete saken. Policy analyse ser nærare på korleis eit problem vert forstått, løysing initiert, dagsorden fastsett og vedtak fatta i ein konkret planprosess (Aall, Sælensminde, Brendehaug, & Dodds, submitted).

Studiet av cruiseutbygginga i Aurland kommune kombinerer vi desse tilnærmingane ved å analyse korleis planprosessen og det administrative og politiske systemet har påverka planlegginga og planprogrammet. I studiet av planprosessen sin verknad studerer vi på korleis initiativet vart tatt, føremålet og tiltak for å oppnå målet, rollefordeling, deltaking, planleggingsstrategien og forholdet til regionale planar. I analysen av planleggingsstrategi legg vi hovudvekt på kva type plan som vart valt, val av planområdet og i kva grad alternative lokaliseringar var vurdert. I studiet av systemet sin verknad ser vi nærare på korleis kompetanse, haldningar til planlegging og politisk og administrativ organisering har påverka vilkåra for integrering.

Store delar av planprogrammet handlar om krav til konsekvensutgreiinga. Til slutt i denne rapporten analyserer vi difor i kva grad krava til konsekvensutgreiinga i planprogrammet har integrert omsynet til berekraftig reiseliv.

Dei to første faktorane (planprosessen og systemet) er uavhengige variablar, mens *resultatet* (planen) er mellomliggande variabel. Planprogrammet er det konkrete resultatet av planlegginga. Sjølv reguleringsplanen vart aldri utarbeidd fordi arbeidet vart avslutta før planlegging var kome så langt. Om planprosessen hadde blitt fullført hadde resultatet vert ein reguleringsplan. I neste omgang hadde resultatet vert ein fysisk kai. Kaia ville så generere ein *effekt* for samfunnet i form av økonomiske, sosiale og miljømessige effektar. I vår analyse har vi ikkje med dei to siste ledda, fysisk resultat og effekt, i modellen på neste side.



Figur 1 Analysemodell

Vi skal svare på tre sett av spørsmål: Vi skal svare på om omsynet til berekraftig reiseliv er integrert i planlegginga og planprogrammet. Som vurderingskriterium har vi lagt til grunn Plan- og bygningslova si forståing av berekraft. Lova sitt føremål er å fremje: «*berekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*», vidare skal planlegging etter lova bidra til å: «*samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser*». Planlegging og vedtak etter lova skal: «*sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter*». I val av løysingar i planlegginga skal det leggest vekt på langsiktigheit.

Dette føremålet dannar utgangspunktet for dei tilrådingar og retningsliner lova har. I vår samanheng er det av særleg interesse at lova peiker på at kommuneplanen bør innehalde ein omtale av alternative strategiar for utvikling av kommunen slik at ein kan vurdere strategiane si evne til å oppfylle overordna mål i planen. For at kommuneplanen skal vere eit nyttig styringsverktøy må planen «*synleggjøre strategiske plangrep*» ved at «*politiske prioriteringer*»¹ kjem tydelig fram i dokumentet. Ein kommuneplan skal synleggjere strategival og vise kva ulike strategiar betyr ifht. å nå mål innafor dei økonomiske rammer kommunen har. I analysen av planprosessen og plansystemet sin verknad på planprogrammet nyttar vi i stor grad Plan- og bygningslova som vurderingskriterium for integrering av berekraft.

I den meir avgrensa analysen av om krava til konsekvensutgreiinga tek omsyn til berekraft (kapittel 5) nyttar vi Innovasjon Norge sin definisjon av berekraftig reiseliv².

Vi har studert korleis planprosessen og det administrative og politiske systemet har påverka planlegginga og planprogrammet. Med planlegginga meiner vi om det er sett i gang utarbeiding av supplerande planar etter initiert utviklingsprosessar ut over sjølve planprogrammet, t.d. for å generere lokal økonomisk verdiskaping.

Data er henta frå planprogrammet samt andre dokument frå planprosessen i perioden 2011 til 2013. Desse er tilgjengeleg på Aurland kommune sin portal: www.aurland-kommune.no. Dette er supplert med data frå intervju av politikarar i Aurland kommune, rådmann/administrasjon og hamnevesenet. Data om debatten om cruiseutbygging i Aurland kommune er henta frå Sogn Avis og Bergens Tidende i perioden 2011-2014, samt bladet Aurlendingen (2011).

Data om det politiske og administrative systemet er i stor grad henta frå dei same intervju supplert med dokument og tidlegare studiar frå næringsutviklingsprosessar i skjerpunktet mellom landbruk og reiseliv i Aurland (E. Brendehaug, 2007; Eivind Brendehaug & Skogseid, 2005; E. Brendehaug & Weinbach, 2006).

¹ <http://www.regjeringen.no/pages/37859260/T-1492.pdf>

² Sjå <http://www.innovasjon Norge.no/no/Reiseliv/Baerekraftig-reiseliv/Prinsipper-for-et-baerekraftig-reiseliv/#.VBATyPmSykE>

Intervjua er gjennomført hausten 2013 og vinteren 2014. Tabellen under viser kven som er intervjuja, deira rolle og kven dei er representant for. Sitat frå intervjuja er gjengitt på to måtar i teksten. Korte sitat frå intervju og dokument er markert med sitatteikn og kursiv i teksten, mens for lengre sitat er det nytta innrykk og eige avsnitt.

Tabell 1: Personer som er intervjuja og deira rolle og partitilhøyr

Person	Rolle	Representerar
Noralv Distad	Ordførar	Høgre
Per Are Flåm	Leiar Utval for plan og utvikling (UPU) medlem av kommunestyret	Arbeiderpartiet
Sturle Ryum	Medlem UPU og kommunestyret	Senterpartiet
Monica Gjesdal Larsen	Medlem UPU og kommunestyret	MPG
Kristine Ohnstad	Medlem UPU og kommunestyret	Venstre
Monica Finden	Medlem UPU og kommunestyret	Høgre
Johannes Dalsbotten	Leiar Hamnevesenet og medlem av kommunestyret	Høgre
Audhild Rogdo	Medlem hamnestyret, formannskap og kommunestyret	Senterpartiet
Osvold Turlid	Nestleiar Hamnestyret	Arbeiderpartiet
Jan Olav Å. Møller	Kommuneplanleggar	Administrasjonen
Steinar Søgaaard	Rådmann	Administrasjonen
Trond Sundby	Plankoordinator	Fylkeskommunen
Nils Erling Yndesdal og Dag Endre Stedje	Miljøvernsjef og Seniorrådgjevar	Fylkesmannen

Val av metode er basert på ei forståing av planprosessen og plansystemet som eit ope system der aktørar og prosessar vert gjensidig påverka av andre aktørar og prosessar både innfor og utanfor den aktuelle planprosessen. Systemet har difor ikkje klare avgrensingar, men vert avgrensa ut frå dei relasjonane aktørane i prosessen har til interne og eksterne aktørar og prosessar. Casen er ikkje sterkt avgrensa til eit geografiske område eller tidsperiodar, men er konstituert av parallelle og kontraherande hendingar (Ragin & Becker, 1992). Casen er handling også forstått som fråver av handling. Det er aksjonane til aktørane, både det dei gjer og det dei ikkje gjer, som definerer casen (Abbott, 1992). Det vil seie at det er samhandlinga eller mangel på samhandling mellom aktørar, både synlege og mindre synlege som konstituerer casen.

Det er likevel ikkje berre aktørane som kan forklare det som skjer. Kontekstuelle forhold har mykje å seie fordi case-studiar er ein kontinuerleg serie av avgjersle over tid der resultatet ikkje har ein spesifikk forklaring. Planprosessen har mange deltakarar og fenomenet er relatert til spesielle kontekstuelle forhold (Yin, 1981, p. 99). Utfordringa er å definere kva for eksterne relasjonar ein skal inkludere i studien. Ein kan ikkje studere alle relasjonar, samstundes har ikkje informantane nødvendigvis oversikt over alle aktørar og prosessar som påverkar han/ho. For å avgrense vil vi legge vekt på aktørane sin omtale av kven og kva som har betydning for det som skjer og vår eigen innsikt, gjennom ulike type data og tidlegare studiar i området, for kva forhold som kan ha hatt betydning. Analysen er delt i tre kapittel. Kapittel to analyserar planprosessen og kapittel tre det politiske- og administrative systemet. I kva grad planprogrammet har integrert omsynet til lokal økonomisk verdiskaping, økologisk og sosial berekraft er drøfta i kapittel fire. Til slutt, i kapittel fem, drøfter vi svara på dette delprosjektet sine tre delproblemstillingar.

Planprosessen

I dette kapitlet skal vi svare på korleis planprosessen har påverka vilkåra for integrering av berekraftig reiseliv i planlegging og planprogrammet. Overskrifta i dette kapitlet står i eintal, men vi kunne ha skrevet planprosessane i fleirtal fordi i løpet av prosessen oppstod ein eigen planprosess for etablering av seawalk i Flåm. Når vi likevel omtaler prosessen i eintal er det for å gjere framstillinga enklare, og fordi alternativet med seawalk i Flåm var med frå starten av planlegginga i 2011.

Planprosessen føregjekk frå desember 2011 til november 2014 då kommunestyret vedtok å avslutte planlegginga. I starten av prosessen var det to viktige møte som la grunnlaget for arbeidet. Først eit møte mellom kommuneadministrasjonen og politisk leiing i kommunen, og nokre månader seinare, eit administrativt oppstartsmøte for planprosessen mellom hamnevesenet, kommuneadministrasjonen og Aurland Naturverkstad. Utval for plan og utvikling (UPU) har handsama saka om ny cruisekai fem gonger, mens kommunestyret har handsama saka fire gonger. Regionalt planforum har handsama saka ein gong. I tabellen under er milepelar sett opp. Der har vi også tatt med uttale frå Sogn og Fjordane fylkeskommune og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som to viktige regionale høyringspartar i saka.

Tabell 2: Milepelar i planprosessen 2011-2013.

Organ	Tid	Milepel	Konklusjon
Norconsult	Juli 2011	Rapport med vurdering av lokaliseringalternativ	Både Aurland og Flåm vurdert
Møte i kommunen	Des. 2011	Formøte mellom kommuneadministrasjonen og politisk leiing	Politisk leiing: «hastesak»
Administrativt møte	24/4 2012	Oppstartsmøte for planprosessen mellom AH, kommuneadministrasjonen og Aurland Naturverkstad.	Politisk leiing: «planavgrensing skal vere som skissert av hamnevesenet»
Utval for plan og utvikling (UPU)	4/6-12	Vedtak om planprogram på offentleg høyring.	Vedtak inkluderte tre lokaliseringalternativ
Kommunestyret	14/6-12	Som i UPU	Som i UPU
Berørte partar	Sommar2012	Høyring av planprogram, 23/6-15/8 - 2012	13 merknader kom inn
Fylkesmannen	15/8-12	Uttale til planprogram.	Tilrår handsaming i overordna planprosess
Fylkeskommunen	15/8-12	Uttale til planprogram	Tilrår kommunedelplan
UPU	24/9-12	Handsaming av høyringsfråsegn	Konsekvensutgreiing i tråd med innspel kome i høyringa
Kommunestyret		Som i UPU	Som i UPU
UPU	3/12-12	Forslag om oppstart av reguleringsplanarbeid for flytekai på A-feltet i Flåm.	Planarbeidet utløyser ikkje krav om KU
Kommunestyret	13/12-12	Som i UPU.	Alle aktuelle alternativ for cruisekai skal fremjast for kommunestyret samla for vedtak. Krav om KU
Planforum	4/2-13	Drøftingsmøte av planane i både Aurland og Flåm.	Spørsmål om planprogrammet er gyldig.
UPU	25/2-2013	Orientering om planprogram for Tjøresva	Nytt planprogram for Tjøresva må vedtakast. Samrøystes.
UPU	25/2-2013	Handsaming av planprogram for seawalk i Flåm	Planprogrammet for seawalk i Flåm vedteke <u>ikkje</u> lagt ut på høyring.
UPU	3/6-13	Handsaming av planprogram for Tjøresva	Planprogram ikkje på høyring. Naudsynt med ein kommunedelplan inkl. Aurlandsvengen. Vedteke med

			3 mot 2 røyster
Kommunestyret	20/6-13	Som i UPU	Nytt planprogram for reguleringsplan for cruisekai på Tjøresva vedteke med 9 mot 8 røyster

Initiativ og føremål

Aurland hamnevesen (AH) sitt oppdrag til Norconsult om å greie ut ulike lokaliseringalternativ for ny cruisekai våren 2011 var starten på den konkrete planprosessen for ny cruisekai i Aurland kommune (Pedersen, 2011). I mai 2011 hadde hamnevesenet synfaring med Norconsult for å vurdere alternative lokaliseringar. Rapporten er det første skriftlege dokumentet vi finn om planlegging av cruisekai nummer to i Aurland kommune. Aurland hamnevesen omtaler først initiativet og planlegging for cruisekai i si årsmelding for 2012.

To ulike type hovudløyisingar er skissert i rapporten frå Norconsult, fastkai (djupvasskai) og flytekai. Flytekai er inga kai, men ein foldelandgang som kan koplast mellom land og skip der det ikkje er ein tilfredstillande fastkai. Skipet må fortøyast uavhengig av flytekaia. Fastkai og flytekai er difor to heilt ulike konsept for å gi passasjerane høve til å gå i land frå skipet. Norconsultrapporten konkluderer med at fastkai ved Tjøresva er det mest aktuelle alternativet ut frå praktiske og tekniske tilhøve.

I følgje informasjon frå styreleiaren i Aurland hamnevesen hadde styret, før 2011, drøfta behovet for ein ny kai ut frå ønskje frå reiarlag om å utvide kaikapasiteten. Hamnevesenet såg føre seg ei utviding i Flåm av fleire grunnar: der hadde hamnevesenet ein etablert organisasjon med infrastruktur og nærleik til Flåmsbana, hovudattraksjonen for cruisepassasjerane. Når det politiske miljøet i Aurland fekk kjennskap til drøftingane i hamnevesenet om utviding av kaikapasiteten kom det signal om at hamnevesenet burde vurdere Aurland som lokalisering. I intervju kjem det fram at hamnevesenet fekk eit «*politisk påtrykk*» om å vurdere Aurland som lokalisering. På spørsmål til ordføraren om det er eit press frå cruisenæringa til å bygge kai svarar han at: «*(...) eg har oppfatta at interessene for ny cruisehamn ligg i lokalsamfunnet*» ut frå at «*(...) Aurlandsvungen treng meir aktivitet*».

I denne tidlege fasen (2011) spelte også det lokale månadsbladet «Aurlendingen» ei rolle i samband med valkampen. Bladet hadde i september dette året førstesideoppslag med tittel: «*Cruiseoperatørane seier ja til Aurland*» der den store nyhendesaka var at cruisereiarlaga var positiv til å nytte ein eventuell ny kai i Aurland. Inne i bladet var partileiarane intervjuja og både Høgre, Arbeiderpartiet og Venstre var positiv til ny cruisekai i Aurland³.

Intervjumaterialet syner ein felles motivasjon mellom fleire politikarar for at ein cruisekai i Aurland skal bidra til å skape meir aktivitet i kommunesenteret. Etter at Aurland Ressursutvikling vart etablert i 1996 og avtalen med NSB inngått om drift av Flåmsbana har turistutviklinga vorte konsentrert omkring Flåm. Aurlandssamfunnet har ikkje i same grad fått nytte godt av investeringane kommunen har lagt ned i Flåm og Flåmsbana. Difor meiner fleire at det no er Aurland sin tur. Intensjonen frå ordføraren og andre politikarar var at Aurlandsvungen skulle få auka aktivitet ved etablering av cruisekaia. Ein cruisekai i Aurland skulle gi moglegheit for Vungen-området til å utvikle seg, til å skape fleire arbeidsplasser lokalt, i sentrum og området rundt. Ein ville at den type positiv utvikling som hadde føregått i Flåm også skulle kome Aurlandssamfunnet til del.

Datamaterialet tyder på at AH opplevde krava frå det politiske miljø om å satse på Aurland som vanskeleg fordi det ikkje passa ifht. ein forretningsmessig vurderingane av ønska lokalisering. Det er slik vi tolkar dei motstridane signal i media og årsmelding frå hamnevesenet i perioden 2010-2012. I april 2010 uttalte Hamnesjefen til Sogn Avis at «*Cruisetrafikken til Flåm er så stor at det er trong for*

³ I følgje redaktøren av «Aurlendingen» hadde ikkje Senterpartiet på dette tidspunktet tatt stilling til spørsmålet.

ny kai i Flåm eller på Aurlandsvungen». I august året etter (2011) uttalte hamnesjefen til avisa «At me får fleire skip neste år skapar ikkje større logistikkproblem ...». I august 2012 uttalte hamnesjefen til avisa at «Ny kai bør kome i Aurland med ny attraksjon, men alle cruiseaktørane vil ha Flåmsbana: Vi skal klare begge delar». I desember same år sa leiaren i hamnestyret til Sogn Avis at ein seawalk kunne realiserast alt til sommaren om det kunne gjennomførast i Flåm, og at ein eventuell Seawalk i Flåm: «(...) kjem uavhengig av planane i Aurland. Den prosessen går vidare med reguleringsplan og konsekvensutgreiing». I Hamnevesenet si årsmelding for 2012 var alternativa for ny cruisekai i Aurland og Flåm omtalt, der heiter det at: «Det er ikkje tong for nye cruisekaiar begge plassar».

I den grad det var ein felles motivasjonen hos kommuneleiinga og hamnevesenet dreidde han seg om å utvide kaikapasiteten for å kunne ta imot fleire skip og cruisepassasjerar. Usemja mellom hamnestyret og det politiske fleirtalet dreidde seg om lokalisering. Politikarane var oppteken av fordelingsomsyn, mens hamnevesenet vurderte lokalisering ut frå omsynet til sin etablerte forretningsdrift i Flåm.

Intervjumaterialet viser i tillegg to andre argument for ny kai. For det første å få alle skipa som i dag ligg for anker på fjorden i Flåm til kai slik at fleire passasjerar går i land. Det ville bidra til auka omsetning i butikkar/tilbod i land. For det andre at det er ein miljøgevinst å sleppa trafikk med tenderbåtar mellom skip og kai. Dei siste par åra har om lag 50 skip lagt for ankar på fjorden i Flåm. Desse argumenta tolkar vi som sekundære motiv eller argument for å legitimere tiltaket om ny kai av to grunner. For det første har planlegginga lite fokus på korleis ein skal stimulere til lokal verdiskaping ved ny cruisekai (sjå kapittel 4). For det andre, den største miljøgevinst ville komme av landstraum, men det er ikkje på agendaen.

I 2012 vart motstanden mot planane mellom innbyggjarane i Aurland meir synleg. Fleire politikarar syner i intervju til at det var motstanden til ny cruisekai i Aurland som gjorde at hamnevesenet i desember 2012 fremja forslag om seawalk i Flåm. Vi tolkar ikkje dette som ei endring i AH sitt syn, men som eit godt høve til å fremje forslag om seawalk i Flåm. Som vi seinare skal sjå møtte planane om seawalk i Flåm også motstand m.a. fordi Flåmselva er ein nasjonal lakseelv.

Vinteren 2014 sa leiar i hamnestyret i intervju at med mindre cruisetrafikk kan noko av grunnlaget for ny kai falle bort. Det kan skje som følgje av nye krava til ssvovelutslepp i norske farvatn. Han meinte også at ein ny kai måtte ha oppslutning mellom innbyggjarane i Aurland, men at det så langt var ein betydeleg skepsis i lokalsamfunnet. Han synta til at Flåm er den primære lokaliseringa for evt. utviding: «Når kaia i Flåm vart bygd hadde ein 80 anløp på hamna. Det var utvikla ein marknaden før kaien kom. Det må ein ha med seg når ein skal vurdere om ein skal gå for kai i Aurland».

Til det ekstraordinære møte mellom Aurland formannsskap og hamnevesenet 4. september 2014 låg det føre eit notat frå hamnevesenet om marknadssituasjonen som viste ein nedgang i cruisetrafikken i 2015 på 27 prosent ifht. toppåret 2013.

Ansvar og roller

I følgje Plan- og Bygningslova §12-1 kan ein reguleringsplan utarbeidast som områderegulering eller detaljregulering. Vidare heiter det at «Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering».

Ordføraren viser til at administrasjonen i kommunen ved rådmannen kunne ha gjennomført planprosessen, men at Aurland Hamnevesen er ein del av den kommunale verksemda og gjennomfører og planlegg på vegne av Aurland kommune. Han viser vidare til at uansett må ein nytte mykje ekstern kompetanse. Det vart aldri fatta noko vedtak om kven som skulle stå for planlegginga, men ordføraren oppfatta kommunestyret slik at representantane fant det tenleg at Aurland Hamnevesen skulle stå for planlegginga.

Eit medlem av UPU viser på den andre sida til at det er litt spesielt at det ikkje er kommunen sjølv som lager denne reguleringa. Vedkommande ser ikkje hamnevesenet som ein integrert del av kommunen: «Dei er eit kommunalt føretak, i utgangspunktet sin eigen bedrift i denne

samanhengen». Eit anna medlem av UPU viser til at ei anna organisering kanskje kunne ha gitt meir heilskaplege prosessar: «Som kommunalt føretak kan dei (hamnevesenet) operera fristilt frå anna planlegging. Det er utfordrande». Vedkommande viser også til at det har vore fokus på rolleblanding i planprosessen.

Hamnevesenet har engasjert ulike konsulentar undervegs i planprosessen. Først vurderte Norconsult aktuelle lokaliseringar av ny kai i 2011 om omtalt tidlegare. Aurland Naturverkstad utarbeidde forslag til planprogram. I desember 2012 gjennomførte Horwath HTL ein kartlegging av marknaden og effektar av ny kai, mens Multiconsult vart tidleg engasjert for å utarbeide reguleringsplan og konsekvensvurdering. Avtalen med Multiconsult vart inngått før den endelege godkjenninga av planprogrammet i kommunestyret i juni 2013, i følgje fleire av våre informantar. I tabellen under er konsulentane sin rolle oppsummert.

I desember 2012 fremja Aurland Hamnevesen forslag om etablering av seawalk i Flåm i nærleiken av eksisterande fastkai. Hamnevesenet hadde i utgangspunktet lagt opp til å ha ansvaret for denne planprosessen også. I februar 2013 gjorde UPU eit samrøystes vedtak om ikkje å gå vidare med desse planane, men å integrere dei i ein kommunedelplan for Flåm sentrum. Med det vart ansvaret for planlegging av ein evt. flytekai i Flåm overført til kommuneadministrasjonen. Grunnen til denne endringa var at vedtaket i UPU om å stoppa planprogrammet for seawalk i Flåm var samrøystes. Ifølgje delegasjonsreglementet i kommunen kunne kommunestyre då ikkje handsama saka på nytt. Dermed vart det slik at hamnevesenet stod for planlegginga i Aurland, mens kommuneadministrasjonen skulle stå for planlegging av seawalk i Flåm.

Tabell 3: Konsulentar engasjert av hamnevesenet

Organisasjon	Føremål	Tidspunkt
Norconsult	Vurdering av ulike lokaliseringar og system	Vår/sommar 2011
Aurland Naturverkstad	Utarbeiding av planprogram	2012
Horwath HTL	Kartlegging av marknadsmoglegheiter og effektar av ny cruisekai	Desember 2012
Multiconsult	Reguleringsplan med konsekvensutgreiing	2014

Sogn og Fjordane fylkeskommune og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane hadde ein rådgivarrolle i planprosessen før reguleringsplan låg føre. Dette vart gjort i brev form og ved deltaking på møte i planforum i februar 2013. På møtet i planforum deltok også Statens Vegvesen, Multiconsult, Aurland kommune ved administrasjonen, Aurland hamnevesen og arkitekt Jarle Sandvik.

Deltaking og endring

Deltaking i utvikling av planprogrammet er omtalt i avsnitt 5.4 slik: «Tiltakshavar legg opp til gode medverknadsprossar med fleire folkemøte og ei arbeidsgruppe som skal jobbe aktivt med planen undervegs». Konkret var det planlagt to folkemøte, eit i juni 2012 før planprogrammet vart sendt på høyring, og eitt møte etter høyringsrunden og før utlysing av anbod for gjennomføring av reguleringsplan. Vidare heiter det i planprogrammet at: «Ein vil prøve å få med aktuelle styresmakter og andre med interesse i planarbeidet på desse folkemøta». Også ein lokal arbeidsgruppe skulle etablerast med hovudoppgåve «å forankre prosjektet i lokalmiljøet» og skape «ei god kommunal forankring».

Vestlandsforskning kjenner til at det er gjennomført eitt folkemøte, 29. august 2012, med lita eller inga deltaking frå kommunestyret⁴. Vi kjenner ikkje til at det vart oppretta nokon lokal arbeidsgruppe med deltaking frå lokalsamfunnet eller kommuneadministrasjonen.

Planprogrammet låg ute til offentleg høyring sommaren 2012. Innbyggjarane og lokale og regionale organisasjonar kom med i alt 13 uttale. Fleire av høyringsuttala peika på at:

- Ei cruisekai i dette området vil forringe eller øydelegge bruks- og økonomisk verdi av eigedomane i form av støy, blokkering utsikt, innsyn i hus, hindre bruk av standsona mm.
- Konsekvensane for bebruarane i området, inkludert badeplass, barehage og aldersheim, må utgreiast
- Spørsmålet om cruisekai bør vurderast i ein overordna planprosess (kommuneplan/kommunedelplan)
- Alternative lokaliseringar av kaia må utgreiast
- Planområdet må utvidast til å inkludere Aurlandsvungen

Utanom privatpersonar var det få lokale lag og organisasjonar som gav uttale. Aurland elveeigarlag peika på at den berømte sjøaurestamma i Aurlandselva er redusert etter kraftutbygginga på 1970-talet, og at cruisetrafikken og kaiutbygging kan: «(...) ved forureining, støy og trafikk verka negativt på vandringsmønster og beiteforhold for fisk som skal til Aurlandsvassdraget». Difor ber laget om at alle tilhøve ved cruisetrafikken som kan påverka beiteforhold og vandringsmønster til Aurlandsvassdraget vert utgreidd.

Av andre lokale organisasjonar er det berre Aurland Handelsforening som gav uttale. I uttalen kjem det fram at handelsforeininga er delt i synet på cruisekai i Aurland, men at ein del av medlemmene ønskjer at det vert arbeidd vidare med planane. Laget understreker at kommunen må ta omsyn til miljøet frå Aurlandsvungen og ut til kaia der ein finn både helsetun, badelagune og barnehage. Foreininga er uroa for om dagens infrastruktur kan ta hand om trafikken frå cruisekaia, og peikar på utfordringa å ikkje forringe det fine området i tilknytning til badelaguna med svært stor bruk og med mange mjuke trafikantar som ferdast langs den same vegen som cruisepassasjerane. Foreininga vil ha andre alternativ vurdert.

At det ikkje var fleire lokale lag og organisasjonar som gav uttale er vert å merke seg. Vi kan ikkje av det tolke at lag og organisasjonar var positive til tiltaket. Det kan vere eit symptom på usemje i fleire lag enn handelsforeininga.

I slutten av august (29/8) 2012 vart det halde folkemøte om cruisekai planane. Det var god deltaking på møtet, men våre data tyder på at det ikkje var politikarar på dette møtet⁵. Nokre dagar før folkemøtet om cruisekaiplanane var det ope folkemøte om utvikling av Aurlandsvungen arrangert av Aurland Næringsutvikling. På dette møte var det også god deltaking, og eit sterkt engasjement, men få politikarar deltok. Eit medlem av UPU uttaler seg om utvikling av Aurlandsvungen: «Eg saknar at politikarane tek fatt i det som kom fram på møtet». Det var inga formell kopling mellom desse møta trass i at tema hadde mykje med kvarandre å gjere. Den svake deltakinga frå politikarane på desse møta viser at interaksjon mellom innbyggjarane og kommunepolitikarane var svak i debatten om forholdet mellom ny cruisekai og utvikling av kommunesenteret Aurlandsvungen.

⁴ Aurland hamnevesen som arrangerte møte kan ikkje svare på om det var kommunepolitikarar til stades på møte. Andre informantar seier det ikkje var kommunepolitikarar på møtet.

⁵ Arrangøren Aurland hamnevesen hadde ikkje notert seg kven som deltok på møtet, men deltakar Vestlandsforskning har snakka med seier at det ikkje var politikarar på møtet)

Utval for plan og utvikling vedtok i september 2012, og kommunestyret i oktober, at: «*Det skal utarbeidast konsekvensutgreiing i tråd med innspel kome i høyringa*». At det berre var konsekvensutgreiinga det skulle gjerast endring i viser at kommunestyret ikkje ville utarbeide ein kommunedelplan og ikkje endre planområdet trass i at fleire høyringsinstansar bad om det. Dermed reduserte kommunestyret den lokale medverknaden til utforming av konsekvensutgreiinga. Kommunestyret avviste dermed debatten om vidare cruiseutbygging var den ønska strategien for utvikling av kommunesenteret.

Implementering av vedtaket frå oktober 2012 vart først gjort i kommunestyremøte i juni 2013 etter at regionalt planforum (februar 2013) hadde peika på at kommunestyret måtte vedta planprogrammet på nytt. Følgjande endringar vart då tatt inn i kapittel 4 i planprogrammet:

- Punkt 1, Natur og miljø har fekk to nye setningar i tillegg: Det fysiske inngrepet som cruisekai utgjer, må sjåast opp mot naturmangfaldlova. Under dette tema må beiteforhold og vandringsmønster for fisken utgreiast.
- Punkt 6, transport har fekk ei ny setning i tillegg: Auka trafikkbelastning på vegstrekninga frå E16 ved Nyheim til Høydalen bustadfelt er nemnd spesielt.
- Nytt punkt 7: Landbruk. Eige utgreiingstema for å ivareta landbruksinteressene, kultur- landskapet og andre grønne verdiar.

Mellom politikarane er det to ulike oppfatningar av deltakinga i planlegginga av cruisekai i Aurland kommune. Den eine oppfatninga er at innbyggjarane har hatt høve til å seie si meining både i høyringsprosessen og på folkemøte. Den andre oppfatninga set fokus på at det er to ulike debattar om cruisekai i lokalsamfunnet, ein mellom politikarane og ein mellom innbyggjarane elles, og at det er lite kontakt mellom desse to grupper av aktørar: «*Det er eit skilje mellom det som skjer i kommunestyret og det som skjer mellom innbyggjarane. Er politikarane folket sin stemme?*» Media analysen i dette prosjektet, omtalt under, syner at det er grunn for å stille dette spørsmålet. Den synta at politikarar har valt å neglisjere innbyggjarane sine spørsmål om ønska utviklingsretning for lokalsamfunnet generelt og reiselivet spesielt. Den vidare debatten i media i 2014 har vist at det er både tilhengjarar og motstandarar av ein forsterka satsing på cruiseturisme i Aurland kommune. Lokalsamfunnet ser ut for å vere delt i spørsmålet.

Planleggingsstrategi

I handsaminga av planprogrammet for etablering av ny cruisekai har det kome fram ulike syn mellom politikarane i kommunestyret, mellom medlemmene i utval for plan og utvikling (UPU) og mellom rådmannen og det politiske fleirtalet. Usemja dreidde seg både om kva for type plan som burde utarbeidast (kommunedelplan versus reguleringsplan) og dermed kva for overordna vurderingar som burde gjerast mht. utviklingsstrategi. Vidare har usemja dreidd seg om Aurlandsvungen skal med i planområdet og om utgreiing av alternative lokaliseringar.

Kommuneplanen for Aurland legg føringar for lokalsamfunnsutviklinga generelt og reiselivsutviklinga spesielt. Planen viser til Fredriksstaderklæringa, som kommunen har slutta seg til, og som slår fast at berekraftig utvikling skal leggast 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 i kommuneplanen at turistutviklinga skal basere seg på prinsippa for Geoturisme, dvs. ein turisme som ivaretek, forsterkar og framhevar staden sin eigenart – miljø, kultur, estetikk, kulturarv – og som kjem lokalsamfunnet til gode.

Kommunedelplan avvist

Framlegget til ny cruisekai i Aurland var ikkje i samsvar med gjeldane kommuneplan fordi store delar av området var regulert til landbruk, natur- og friområde (LNF). Tiltaket var heller ikkje med i kommunal planstrategi hausten 2011 når den politiske leiinga hadde møte med kommuneadministrasjonen for å informere om at planarbeidet skulle starte opp. Den politiske leiinga fokuserte då på at planarbeidet hasta og at ein burde gå rett på utarbeiding av ein reguleringsplan. Administrasjonen i kommunen peikte på at tiltaket burde vurderast i ein kommunedelplan, ikkje berre for å få med alle konsekvensar, men for at det var trong for ein slik plan for Aurlandsvungen. Administrasjonen viste til behovet for å sjå fleire tiltak der i samanheng gjennom ein kommunedelplan.

Til det formelle oppstartsmøte mellom administrasjonen, hamnesjefen og Aurland naturverkstad for planarbeidet 24. april 2012 fekk administrasjonen, i følgje møtereferatet, beskjed frå politisk hald om at: «*planavgrensinga skal vera som skissert frå Aurland Hamnevesen*», dvs. avgrensa til nærområdet rundt kaia på Tjøresva.

Som konsulent for utarbeiding av planprogrammet rådde Aurland Naturverkstad til utarbeiding av ein kommunedelplan med stadanalyse av Aurlandsvungen. I eit brev til styret i Aurland hamnevesen i 11. mai 2012 skriv rådgjevar Hanne Lykkja i Aurland naturverkstad mellom anna at:

Vi vil gjerne gjere styret merksam på at om ein følgjer dei avgrensingane som er foreslått i oppdragsbrevet, så kan planprogrammet bli underkjend av øvrige planstyresmakter. Dette vil kunne forseinke prosessen.

Avgrensingane det her er sikta til dreier seg om at planområdet ikkje inkluderer Aurlandsvungen og vegsystemet rundt. Brevet førte ikkje til endring av planområdet.

Utval for plan og utvikling og kommunestyret handsama saka første gong i juni 2012. Til dette møtet anbefalte rådmannen utarbeiding av ein kommunedelplan der Aurland sentrum var med. Han viste til at planarbeidet for Gudvangen og Nærøydalen hadde lidd under at ein ikkje gjennomførte ein kommunedelplan. Rådmannen viste til fleire grunnar for at planavgrensinga burde ha med større delar av Aurlandsvungen:

- Heilskapleg planlegging og avklaring av rammene rundt stadutvikling av Aurlandsvungen
- Det er vanleg at dei ulike alternativa for plassering av cruisekai, ligg innanfor planavgrensinga
- Ved oppstart av planarbeid er det vanleg å vera romsleg i avgrensinga, og heller innskrenke planområdet ved utforming av planen

I det konkrete forslag til vedtak tilrådde rådmannen likevel UPU og kommunestyret å fatte vedtak om å starte ein «(...) planprosess for Reguleringsplan (områderegulering) for cruisekai på Tjøresva, i medhald av Plan- og bygningslova §12-8», avgrensa til området rundt Tjøresva. Som omtalt framfor gjer kommunestyret vedtak i samsvar med tilrådinga, men vil også ha utgreidd fleire alternative lokaliseringar.

At rådmannen ikkje i si konkrete tilråding fremjar forslag om utarbeiding av kommunedelplan tolkar vi på bakgrunn av at politisk leiing hadde gitt beskjed om at planområdet skulle vere slik hamnevesenet hadde gått inn for og at planarbeidet skulle skje raskt. 4. juni 2012 gjer utval for plan og utvikling vedtak om å starte opp ein planprosess for reguleringsplan for cruisekai på Tjøresva. I vedtaket heiter det at «*Parallelt med planprosessen for Tjøresva skal det utgreiast kailøysingar på Heggviksvåi og Salthella*». Kommunestyret gjer vedtak 14. juni 2012 i samsvar med tilrådinga frå UPU. Planprogrammet vert lagt ut på høyring under sumaren 2012.

Fleire av høyringsuttalane tok til orde for å utvide planområdet til å inkludere Aurlandsvungen og at det vart utarbeidd ein kommunedelplan, men UPU og kommunestyret gjekk ikkje inn for å endre på planområdet eller type plan som tidlegare omtalt. Derimot utvida kommunestyret område for konsekvensutgreiinga ved at konsekvensane av cruisekaia skulle vurderast for eit større område enn først skissert. Dette betyr likevel ikkje at planområdet er utvida. I følgje intervju med Fylkesmannen

kan kommunen få vurdert konsekvensane av tiltaket utanfor planområdet, men kommunen vil ikkje ha verkemiddel for å gjere tiltak i området utanfor planområdet. Dette betyr at dersom konsekvensanalysen viser at ein bør gjere avbøtande tiltak på Aurlandsvengen for å redusere negative effektar av trafikken eller for å oppnå ønska økonomisk effekt, så må ein starte ein ny planprosess. Det ser ikkje ut for at politikarane er klar over dette. Leiinga i UPU seier det slik i intervju:

Det vert full konsekvensutgreiing og alle merknader om miljø og trafikk vert følgt opp. Vi skal finne løysingar når den tid kjem. Økonomi er inne i biletet, kaien må betale seg. Det er ikkje berre ein kai, turistane må til og frå kaien, det krev vatn og anna infrastruktur.

Ei annan tolking er at det politiske fleirtalet ikkje var oppteken av å kunne setje inn avbøtande tiltak og difor ikkje utvida planområdet. Ei tredje tolking er at politikarane trudde at plangrensene faktisk var utvida i og med at konsekvensutgreiinga omfattar eit større område, slik leiav hamnestyret gir uttrykk for:

(...) plangrensene er trekt heilt fram til rådhuset no. Ikkje veldig stor del av sentrum som ikkje er med. Ein seawalk i Aurland ligg innafor dei plangrensene som er med. Det trafikale med vegsystemet skal med, då er det ikkje mykje att. Tanken er at den konsekvensutgreiinga som vert laga no kan også evt. nyttast seinare.

Dette seier kanskje noko om plankompetansen mellom politikarane, noko som vi kjem tilbake til under analyse av systemet sin verknad på integrering i neste kapittel.

Etter høyringa av planprogrammet endrar rådmannen si tilråding til kommunestyret i oktober 2012 og ber om at planprogrammet ikkje vert godkjend. Rådmannen fremjar forslag om at det vert utarbeidd ein kommunedelplan (forankra i kommunal planstrategi) for Aurlandsvengen basert på ei stadanalyse. I saksutgreiinga til møte i UPU i september og kommunestyret i oktober 2012 skriv rådmannen m.a.:

Administrasjonen saknar ei grundig diskusjon om kva type næring og aktivitet det skal leggast til rette for på Aurlandsvengen. Denne diskusjonen vert vurdert til å høyre heime i den pågåande prosessen for kommunedelplan for næring og i ein kommunedelplan for Aurlandsvengen. Dersom det gjennom desse prosessane vertkonkludert med at det er behov for og ønskje om ein cruisekai nr to, samt at det er turisme som ein vil satse på for Aurlandsvengen, kan ein reguleringsplanprosess settast i gang. Då vil denne planen vera i tråd med overordna planar, og soleis forsvarleg utgreidd.

Rådmannen utdjupa dette i intervju ved å vise til at det har vore for lite samfunnsmessige vurderingar om ny cruisekai er det rette verkemiddel for å få til levande bygder og sysselsetting. Både utval for plan og utvikling og kommunestyret går ikkje inn for rådmannen sitt framlegg, men gjer vedtak om at konsekvensutgreiinga skal gjennomførast i tråd med innspel kome i høyringa som tidlegare omtalt. I ettertid vart det klart at planprogrammet som heilskap må vedtakast på nytt etter høyringa, det skjer i juni 2013, først i utvalet og så i kommunestyret. Utvalet vedtek, med ein stemme overvekt, at planprogrammet ikkje skal sendast på høyring. Grunngevinga var at det var naudsynt med ein kommunedelplan som inkluderte Aurlandsvengen. Kommunestyret følgde ikkje utvalet, men vedtok planprogrammet med ein stemme overvekt. Det betyr at planprogrammet var endeleg vedteke eitt år etter at kommunestyret handsama det første gong.

Ein utviklingsstrategi

Når vi hausten 2013 spør ordføraren om korleis kommunen imøtekjem Plan- og bygningslova sitt fokus på sektorovergripande samordninga av interesser og omsyn på eit tidleg og overordna nivå i planlegginga⁶ er svaret:

⁶ Paragraf 11-2 i Plan- og Bygningslova tilrår at kommuneplanen sin samfunnsdel gir ein omtale og vurdering av alternative utviklingsstrategiar for kommunen.

Arealmesseseg er handlingsrommet vårt begrensa (viser bilde av Vangenumrådet på kontoret), men tiltaket vil ha verknad til området rundt. Det dreiar seg om trafikk og andre element. Arealdisponering er krevjande i Aurland i alle samanhengar. Vi har knapt med utbyggingsareal så vi må utnytte areala godt.

Vestlandsforskning: Fleire etatar tilrår avklaring i ein overordna planprosess, t.d. kommunedelplan. Kvifor ikkje?

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 KU 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.

På spørsmål om kvifor administrasjonen og det politiske fleirtalet har ulike syn på korleis prosessen skal gå svarer ordføraren:

Rådmannen har konferert med andre styresmakter. Kommunedelplan med heile Vangen oppfattar eg meir som ein næringsplan for Aurland. Det er ein måte å gjere det på ved å starte ut breitt og så snevre inn. Fleirtalet seier at dei i utgangspunktet vil utgreie ein kai. Det er ikkje dramatisk at det er ulike syn her. Det viktige er at konsekvensane vert vurdert.

Eit medlem i UPU viser til at ein del politikarar ikkje har tenkt over at Plan- og bygningslova set fokus på samordning av interesser og hensyn tidleg, og på eit overordna nivå, i planlegginga: *«Mange har ikkje tatt dette inn over seg i tilstrekkeleg grad, sterke private næringsinteresser pressar på»*. Eit anna medlem i UPU viser til at ein kan ha forståing for at hamnevesenet som bedrift har behov for å løyse behovet for meir kaiplass så fort som mulig, men at dette er så pass store inngrep at det griper ikkje bare inn i denne bedrifta sitt ve og vel, men i så mye anna i samfunnet: *«Ergo er dette ikkje noe en skal ta lett på»*, seier vedkommande.

Administrasjonen viser i intervju til at dei heile tida har argumentert for ein fagleg god prosess der ulike alternativ ver vurdert, men at det har vore lite rom for planfaglege vurderingar, det har vore eit politisk press for at det skulle gå raskt. Rådmannen seier det slik:

Så langt har planprosessen ikkje vore god. Det har vore eit ønske om veldig raske beslutningar utan å ta inn over seg at dette berører mange. Eit slikt tiltak dreier seg ikkje berre om å lage ein plan for cruisekai, men det er eit tiltak som har konsekvensar for heile kommunen. Då trengs det grundige planar.

Sitatet overfor av ordføraren viser at ønskje om ein rask planprosess var ei viktig grunn for val av plantype. Leiar i UPU stadfester i intervju dette fordi med ein kommunedelplan:

(...) ville det dra ut i tid. Vi vil ha ei avklaring om det er mogleg å realisere med ein viss kostnad. Tiltaket er ikkje i konflikt med noko på Vangen. Det vil gi fleire folk på Vangen, og litt meir busser. Dette kjem fram i KU så får vi vurdere det derifrå.

Eit medlem av UPU syner til at fleirtalet av politikarane ikkje ser omfanget og fylgjene av den føreslegne utbygginga og at dette er eit avgjerande vegval for kommunen si framtid som reisemål: *«Mange har tydeleg ikkje sett potensialet i ei meir berekraftig småskala reiselivsutvikling»*.

Media analysen Vestlandsforskning har gjennomført kan tyde på at det politiske fleirtalet i kommunestyret heller ikkje ønska ein debatt om utviklingsstrategi for reiselivet. Gjennomført ein analyse av oppslag og debattinnlegg i Sogn Avis i perioden 2010-2013⁷ kom det fram at det var to typar oppslag eller debatter om ny cruisekai i Aurland. Politikarane og hamnevesenet hadde fokus på behovet for ny kai og alternative lokaliseringar. Desse set fokus på at ein treng ei ny kai for å ta imot den auke etterspurnaden, at Aurlandsvangen treng meir aktivitet, at cruisekai vil gi lokal verdiskaping og arbeidsplassar og at det vert ein miljøgevinst av å fa skipa til kai. Desse aktørane (politikarane og hamnevesenet) sitt syn vart framført gjennom redaksjonell omtale i Sogn Avis, og i lita grad gjennom debattinnlegg.

På den andre sida retta fleire innbyggjarar i debattinnlegg kritikarane mot både planane og planprosessen. Innbyggjarane var oppteken av konsekvensane på lokalsamfunnet av ei ny kai, om kva

⁷ Det har også vore nokre oppslag i Bergens Tidende og NRK Sogn og Fjordane, men debattinnlegg har i stor grad vore ført i Sogn Avis.

for turisme ein hadde trong for, tolegrensa for masseturisme mm. Denne debatten deltok ikkje politikarane i fordi eit fleirtal hadde bestemt seg. Dei kritiske innbyggjarane deltok på si side ikkje i debatten om verdiskaping av cruise og kor den nye kaia burde ligge. Det gav ikkje meining å gjere det då ein ikkje såg behovet for ny kai. Dette synet kom fram gjennom 10 debattinnlegg i Sogn Avis i perioden mai 2012 til januar 2013. Ingen av dei som gjekk inn for planarbeidet i kommunestyret svarar på desse innlegga. I denne perioden tek også leiaren i Sogn Avis standpunkt mot planane.

Analysen av media oppslag viser at politikarar/hamnevesenet vel å neglisjere dei spørsmål og synspunkt som innbyggjarar tek opp i sine debattinnlegg på same vis som dei avviste framlegget frå rådmannen om ikkje å vurdere alternative utviklingsstrategiar i ein kommunedelplan. Politikarar brukar media for å fremje sitt perspektiv om at om at kommunen treng ny kai for å ta imot eit stadig aukande tal skip (marknadstilpassing) og spørsmålet om kor kaia skal ligge.

Samla sett tolkar vi at den politiske leiinga i kommunen med det politiske fleirtalet i ryggen 2012/2013 ikkje ønska vurderingar av alternative utviklingsstrategiar som del av planprosessen. Dermed får kommunen ikkje vurdert korleis ulike utviklingsstrategiar for reiselivet kan oppfylle overordna mål i kommuneplanen. I staden planlegg kommunen ut frå ein strategi, cruiseutbygging, som er bestemt utanfor planprosessen og utan forankring i kommuneplanen. Dette er ikkje i samsvar med intensjonen i Plan- og bygningslova. Planprosessen vert dermed ikkje ein analyse for å finne løysingar for å nå mål definert i kommuneplanen, men ein prosess for å legitimere ein valt strategi.

Ein lokalisering

Aurland hamnevesen (AH) bad Norconsult vurdere alternative lokaliseringar av ny cruisekai i 2011. To lokaliseringar for fastkai og to for seawalk vart vurdert, men Norconsult konkluderte med at det var fastkai ved Tjøresva som var den aktuelle lokaliseringa ut frå plassforhold og tilgang til fast fjell. Dette vart raskt også AH sin konklusjon.

I sakspapir til møte i utval for plan og utvikling og kommunestyret i juni 2012 heiter det at Aurland hamnevesen ønskjer å setje i gang ein reguleringsplanprosess for etablering av ny cruisekai på Tjøresva, men det politiske fleirtalet hadde ikkje bestemt seg for lokalisering. I vedtaket frå kommunestyret i juni 2012 heiter det at «Parallelt med planprosessen for Tjøresva skal det utgreiast kailøysingar på Heggviksvåi og Salthella». I det endelege vedtekne planprogrammet av juni 2013 kom likevel ikkje utgreiing av andre lokalitetar med. Der heiter det at: «*Aurland ytre (Tjøresva) er av tiltakshavar vurdert å vere einaste aktuelle alternativ*».

Når Vestlandsforskning spør ordførarane hausten 2013 om dei andre alternativa er greia ut like langt som Tjøresva er svaret: «*Alternativa har både felles forhold og ulike forhold*». Når vi vidare spør om det er laga planprogram for dei andre alternativa er svaret: «*Nei, det skal gjerast ei vurdering av alternativ plassering*». I intervju med Fylkesmannen viser dei til at kommunen ikkje følgde rådet om å inkludere andre lokaliseringar i planprogrammet.

Vår tolking av dette er at planprogrammet berre set krav om utgreiing av ein lokalitet, Tjøresva. Om hamnevesenet ville greie ut andre lokalitetar på same måte og i same omfang som for Tjøresva, ville andre lokalitetar vorte inkludert i planprogrammet. Sidan så ikkje er tilfelle, tolkar vi hamnevesenet slik at utgreiing av andre lokalitetar ikkje ville blitt utgreidd på same måte. Dermed ville ikkje kommunestyre få eit samanliknbart kunnskapsgrunnlag for val av lokalitet.

I desember 2012 fremja hamnevesenet forslag om å starte ein planprosess for regulering av området for seawalk i Flåm. På same tidspunkt (1. desember) uttaler styreleiar Dalsbotten i Aurland hamnevesen til Sogn Avis at: «*Ein evt. seawalk i Flåm kjem uavhengig av planane i Aurland*». Kommunepolitikarar Finden reagerer slik på partifelle og styreleiaren i Sogn Avis tre dagar seinare: «*Det vert neppe meir enn ein ny kai anten det er seawalk eller djupkai*». To dagar seinare (6/12) korrigerer ho seg ved å uttale til Sogn Avis at ho er: «*(...) overraska over at seawalk er aktuelt i Flåm, men Aurland kan vere aktuell for kai likevel. Trudde at Aurland skulle avlaste Flåm*».

Ein kan tolke hamnevesenet som å drive med dobbeltspel i form av å kjøre fram to parallelle planprosessar i håp om at i alle fall ein skal lukkast. Ein alternativ tolking er at AH eigentleg ikkje ønska etablering i Aurland og såg den auka motstanden i løpet av 2012 som eit godt høve til å lansere alternativet med seawalk i Flåm.

Etter positiv innstilling frå utval for plan og utvikling (UPU) vedtek kommunestyret 13. desember 2012 å starte ein reguleringsplanprosess for å legge til rette for flytekai, på A-feltet i Flåm. I vedtaket heiter det også at: «*Alle dei aktuelle alternativa for seawalk eller cruisekai i Aurland kommune vert lagt fram for kommunestyret samla for vedtak*». Berre to månader seinare (25. februar 2013) får saka ei ny vending når utvalet gjer vedtak i tråd med tilrådinga frå rådmannen:

Plan og utvikling legg ikkje planprogrammet for flytekai i Flåm ut på høyring. Det måsettast i gang ein kommunal områderegulering for Flåm sentrum for å avklare vidare utbygging og vern. Ei eventuell plassering av flytekai eller fast kai må skje gjennom ei konsekvensutgreiing av fleire alternativ i Flåm.

Utvalet gjer samrøystes vedtak i samsvar med tilrådinga. Saka vert i følgje delegasjonsreglementet i kommunen ikkje sendt vidare til kommunestyret fordi ingen representantar ber om slik handsaming då utvalet gjorde eit samrøystes vedtak. Så lang forslaget om seawalk i Flåm.

Når det gjeld planen om ny fastkai ved Tjøresva handsama kommunestyremøte planprogrammet i juni 2013. Då støtta eit stort mindretal (8 stemmer) rådmannen sin tilråding om å ikkje gå vidare med planprogrammet for Tjøresva og at «Ein eventuell etablering av cruisekai på Aurlandsvengen må skje gjennom ein kommunedelplanprosess med konsekvensutgreiing av fleire alternativ.» Fleirtalet i kommunestyret på 9 medlemmer gjekk inn for nytt planprogram for Tjøresva. Ein av representantane i dette fleirtalet seier:

Den siste avstemminga i kommunestyret var veldig jamn med 9-8. Eg var på vippen, og eg var usikker på kva eg skulle stemma. Dersom hamnevesenet no i konsekvensutgreiinga tek med kostnader og dei forskjellige alternativa når det gjeld elvar og land så har eg det eg treng for å treffe vedtak. Eg vil ha eit skikkeleg grunnlag å gjere vedtak på. For ein ting er at det er Hamnevesenet som er ansvarleg for utbygginga og drifta av kaien, men utbygginga vil påverke kommuneøkonomien mykje ifht tilrettelegging av det trafikale, så eg vil vite totalbildet. Kva er kostnadene og konsekvensane.

Vedkommande er altså ikkje klar over at planprogrammet berre hadde med eit alternativ for lokalisering.

Tilrettelegging for lokal verdiskaping

Planprogrammet for nye cruisekai i Aurland førespeglar store økonomiske effektar av auka cruisetrafikk (side 4). Hamnevesenet skriv at ein kan forvente eit forbruk i land på kr. 1000 for kvar passasjer:

Undersøkingar viser at ein cruiseturist brukar omlag kr. 1000 pr. besøk i land. Pengar som vert brukte på transport, mat, varekjøp, guiding og ymse inngangspengar til museum og opplevingssenter. Med 50 000 cruiseturistar vil dette utgjera 50 millionar kroner. Pengar som vil stimulera til auka satsing på næringsverksemd.

Desse tala stammer sannsynlegvis frå medlemsorganisasjonen for cruisenæringa i Europa, European Cruise Council (ECC). ECC viser i ein rapport at cruisepassasjerar sitt forbruket i hamnar er ca. 60 euro⁸.

Det ser ut for at tala er blåst opp, ikkje bare av hamnevesenet i Aurland, men også av konsulentselskapet Horwath HTL: «*Det antas at hver passasjer har et gjennomsnittlig forbruk på nesten 100 euro i hver besøkshavn*» (Horwath, 2012, p. 3). For Aurland er forbruket av det same konsulentselskapet estimert til kr. 680 for alle passasjerane på skipa (ikkje berre dei som går i land)(Horwath, 2012, p. 34).

I ein gjennomgang av tidlegare undersøkingar av cruisepassasjerane sitt forbruk i norske hamnar generelt har Brendehaug (2013a) vist at av passasjerane som gjekk i land hadde eit forbruk på 400-

⁸ Sjå http://www.trialsites.co.uk/ecc_new/MediaRoom.aspx

500 kroner per døgn. Reknar ein med at 75 prosent av alle passasjerar går i land viser desse undersøkingane eit gjennomsnittleg forbruk per cruisepassasjer på kr. 300-375⁹. Tidlegare undersøkingar i Noreg viser altså eit forbruker frå cruisepassasjerar som er under halvparten av det beløpet som Aurland hamnevesen presenterer i planprogrammet.

Det er ikkje sannsynleg at cruisetrafikken i Flåm kan generere dobbelt så høgt forbruk som andre plassar i Noreg. I eit notat frå hamnevesenet til eit ekstraordinært møte mellom Aurland formannsskap og hamnevesenet 4. september i år er tre berekningar for cruiseturistane sitt forbruk i land gjengitt: Vestlandsforskning (Brendehaug, 2013) sine tal omtalt ovafor, Horwath sitt estimat på kr. 680 og ei undersøking i Flåm i 2008 av Transportøkonomisk institutt. Den siste referansen viser seg ved nærare undersøking ikkje å eksistere. Notatet frå hamnevesenet viser ikkje til at Brendehaug (2013) og Horwath (2012) er sers ulike mht. datagrunnlag og metode. Brendehaug sine tal er kome fram ved ein gjennomgang av tidlegare studiar i Noreg. Horwath bygger sitt estimat einsidig på ei undersøking frå Lofoten, men bruker andre tal for kor mange passasjerar som går i land og oppgir ikkje om talet er inklusiv eller eksklusiv rederiforteneste. Uansett kva av desse undersøkingane ein legg til grunn har ikkje Aurland hamnevesen dekning for å påstå at kvar cruisepassasjer bruker kr. 1000 i land slik det står i planprogrammet.

I intervju med ordføraren viser Vestlandsforskning til ein studie utført ved Universitetet i Bergen som kjem fram til at cruisepassasjerane er dei turistane som bruker minst pengar i land. Han kommenterer dette slik:

Det er naturleg at det er slik fordi dei ikkje overnattar i land, men cruise gir store volum sjølv om det er mindre forbruk per person, så difor er det interessant. Den største økonomiske- og sysselsettingsmessige verdien er å bygge ut Aurland som heilårsturismedestinasjon med overnatting. Cruise eksisterer og dei legg att pengar. Nokon tenar godt på cruise så som Flåmsbana, suvenirbutikk, aktivitetar som safari (kajak, rallartog, gruveguiding i Gudvangen etc.), mens nokon utfluktmål som Vatnahalsen og Østerbø har inntekter med servering. Det er mange bedrifter som har fordel av cruise - dei bidreg til mange.

Vestlandsforskning: Men andre former for turisme legg att meir pengar?

Dersom ein hadde hatt 200.000 gjestar på hotell i staden ja, men det er teoretisk. Undersøkinga frå Bergen sitt poeng er at andre turistar er viktig for verdiskapinga lokalt. Eg trur at cruise i dette området legg at 80-100 mill. i omsetning kvart år. Det er eksklusiv reiarlaga sin fortjeneste.

Tanken er altså at turistane som kjem til den nye cruisekaia skal leggja att pengar ved å kjøpe opplevingar og serveringstenester. Ein hovudmotivasjon mellom politikarar for å planlegge cruisekai i Aurland er at Vangen har hatt ei negativ utvikling som handelstad i kommunen. Cruisekai i Aurland skal rette på den situasjonen. Ordføraren seier det slik:

Aurlandsvangen har vorte den økonomiske taparen i kommunen. Folketalet går ned og det er lett å handle i nabokommune. Vi har mist butikkar med kle, sko, og bøker, sannsynlegvis kjem dei ikkje att. To matbutikker er nedlagt og dei som er igjen slit. Mange meiner at det no er Aurlandsvangen sin tur. Er det andre ting som kan gje tilsvarande inntekter?

Fleire andre politikar viser til den same generelle intensjonen:

Det handlar om at Aurlandssamfunnet har fått redusert service nivå – dei som driv næring i Flåm har profittert på cruisekaien, det gjeld nokon spesifikke bedrifter, det er altså ein marknad for nokon type bedrifter, som vi har erfaring med. Så cruisekai er en moglegheit for Vangen-området til å utvikle seg. Til å skape fleire arbeidsplasser lokalt, i sentrum og området rundt. Pluss moglegheitene for å skape et tilbud i Aurlandsdalen.

Vangen-området er likevel ikkje inkludert i planområdet slik det er skissert i planprogrammet. Tilrettelegging som krev endring av arealbruken i sentrum vil i så fall krevje ein ny reguleringsplan, noko som vil forseinke heile tiltaket. Ved å utelukke Aurlandsvangen i planområdet avgrensar forslagsstillar og politikarane moglegheitene for å tilpasse og tilrettelegge arealbruken på Vangen for å stimulere til den økonomiske aktiviteten som er intensjonen med tiltaket. Rådmannen rådde til å inkludere Vangen i planlegginga i form av ein kommunedelplan med stadanalyse for på eit overordna

⁹ Resultata frå denne litteraturstudien vart lagt fram på seminar i Flåm 3. mai 2013 i regi av Nærøyfjorden Verdsarvpark.

nivå vurdere for det første om ein skulle satse på cruisetursime og for det andre korleis ein evt. skulle legge til rette for cruisetrafikk.

Slik det endelege planprogrammet framstår skal ein ny cruisekai gi fleire gjester til Vangen for å stimulere til større omsetning, men utan tilrettelegging. I tillegg skal, i følge planprogrammet, cruiseturistane nytte det eksisterande tilbodet i Flåm.

Vi finn også kritiske røyser til denne tankegangen ut frå at føresetnadene i Aurland er annleis enn i Flåm. Leiar av hamnestyret seier det slik:

(...) det er ein besnærande tanke å flytte nokon av turistane til Aurland, men eg kan godt sei at skepsisen frå hamnehald er stor fordi det er ikkje det same. Flåmsbana ligg i Flåm og ikkje i Aurland, difor vil ein få eit logistikkproblem fordi alle vil til Flåm. (...) Det viktigaste er at ein har noko å tilby gjestene, det er ikkje det same som å få ein busslast, men det er eit skip med 3000 passasjerar. Vi såg føre oss å kunne mate Nærøyfjorden med fjordcruisebåtar. Det avgjerande er at ein har eit stort trekkplaster for at reiarlaga skal legge denne plassen inn på seglingsrutene. Det er ikkje nok å sleppe folk av i sentrum. Føler det er eit godt tilbod i Flåm. Med ei kai til i Aurland eller i Flåm kan heile destinasjonen lida av å ikkje ha ein stor oppleving nummer to.

Styreleiaren viser dessutan til at om ikkje lokalbefolkninga har eit eigarskap til ny cruisekai kan heile cruisedestinasjonen verte skadelidande:

Høgst uvisst kva det blir. Mange usikre moment. Det er ein betydeleg skepsis i lokalsamfunnet. Haldninga i lokalsamfunnet vil vere avgjerande for meg fordi dreier det seg om å vere vertskap. Dersom lokalsamfunnet ikkje vil det, kan det ikkje berre øydelegge for ein kai i Aurland, men også for Flåm, for i internasjonal samanheng heiter destinasjonen Flåm. Det vil eg legge stor vekt på i mine vurderingar. Dersom lokalbefolkninga ikkje vil ha kai i Aurland så vil det gje seg utslag i dei som besøker området. Lokalbefolkninga må ha eit eigarforhold til det.

Dette viser at ordførar og leiar av hamnestyret har ulike oppfatningar både om lokalisering av ny kai og om behovet for ny attraksjon og tilpassing av eksisterande. Dei har ikkje ein felles strategi.

Mangelen av ein strategi for å skape lokaløkonomiske effektar kjem også fram i planprogrammet. Tiltak for å utvikle nye tilbod, eller tilpasse eksisterande, for å skape positive lokal-økonomiske effektar er omtalt fleire plassar i planprogrammet, først på side 4 slik:

Ein meiner at avstanden til Flåm er overkommeleg med tanke på den posisjon Flåmsbana har for å trekkja til seg turistar. Elles har ein Nærøyfjorden, Aurlandsdalen og Aurlandsvegen. I tillegg er det på tale å byggja ut ytterlegare opplevingar for turistar som feks. geitesenter og gondol. Bidraget frå cruiseturistane vil koma godt med.

Omtalen av gondol som eit nytt tilbod for cruisepassasjerane vert seinare slått i hel seinare i planprogrammet, kapittel 4 punkt 3.8 (transport): «(...) *Det er lansert planar om å byggje gondol. Dette er lause planar som ikkje bør utgreiast i denne omgang*». Dette er i samsvar med intervjumaterialet som viser at det ikkje er nokon drivkraft i det politiske miljøet for å bidra til etablering av ein gondolbane i Aurland trass i at fleire informantar syner til at ny kai krev ein ny stor attraksjon fordi Flåmsbana har lite ledig kapasitet. Eit medlem av Aurland hamnestyre, som også har vore ein initiativtakar til gondolbane, viser til at det er verken vilje i administrasjonen eller den politiske leiinga i kommunen å ta tak i ideen om gondol. Det er ein lunken haldning til tiltaket, og vedkommande veit ikkje kvifor. Vedkommande har heller ikkje med seg hamnestyret for å etablere ein gondolbane. Styreleiaren ønskjer ikkje å spreie aktiviteten hamnevesenet sin aktivitet til Aurland når vi spør om planane om gondol i Aurland:

Det er langt fram. Må ha eit tilbod den dagen kaia er der. Elles begynner ein i feil ende. Det har vore gjort undersøkingar mot cruisenæringa om interesse for å bruke kaia. Dei seier at det er ikkje lenger avstand mellom Aurland og Flåm enn det det er internt i byar. Då er litt av vitsen med å plassere kai i Aurland borte. Næringa oppfatar Aurland som Flåm.

Både Flåm, Flåmsbana, Nærøyfjorden, Aurlandsdalen og Aurlandsvegen er omtalt som eksisterande tilbod i planprogrammet, men utan at det vist til behov for tilpassing eller utviding. Elles i planprogrammet finn vi ikkje nemnd andre tiltak for utvikling av tilbod til turistane når dei kjem i land i Aurland, bortsett frå at det er tenkt bygd ein mindre kai for å kunne tilby fjordopplevingar for cruisepassasjerar i mindre grupper. Dette vert heller ikkje konkretisert vidare i planen. På møte i regional planforum i februar 2013 etterlyser fylkeskommunen kva turistane skal gjere når dei kjem i

land: «Næringsavdelinga hjå fylkeskommunen meiner det er viktig at det vert belyst kva turistane skal gjere når dei kjem i land».

Dette betyr at verken planprogrammet for den nye cruisekaia, eller andre planar, legg vekt på å utvikle nye tilbod, eller tilpasse/utvide eksisterande tilbod, som cruisepassasjerane kan få tilbod om. Planen legg opp til at ein skal nytte dei allereie etablerte tilboda, så som Aurlandsvengen, Flåm, Flåmsbana og Aurlandsvegen til Lærdal. Korleis ein skal handsame auka turisttilstrøyming på desse plassane er ikkje omtalt i planprogrammet, verken når det gjeld trafikale omsyn¹⁰ eller når det gjeld kommersielle eller andre tilbod, til turistane.

Planleggaren for utarbeiding av planprogrammet, Hanne Lykkje i Aurland Naturverkstad peiker på missforholdet mellom ressursbruken for etablering av kaia (50 mill kroner) og lite utvikla for plan for tiltrettelegging. I brev til styret i Aurland hamnevesen 11. mai 2012 skriv ho m.a.:

Det ville vere naturleg med ei innleiing om cruiseturisme, trendar og behov og kva ei ny cruisekai til kunne medføre av mulegheiter. Td. innan næringsverksemd, nyetableringar, transporttilbod, sysselsetjing, service/næringsområde, dekking av andre funksjonar.

I Horwath (2012) sin rapport om cruiseturisme i Aurland kjem det også fram mangelen av konkrete planar for å hauste lokal verdiskaping. Rapporten viser til at kapasiteten på Flåmsbana er ei hindring for vekst i cruisetrafikken, men at det ikkje føreligg konkrete planer som kan «bøte på dette» som t.d. gondol. Det er difor behov for å utvikle tilbod som gjer det attraktivt for cruiseselskap å velje Flåm. Konsulentskapet etterlyser difor ei overordna plan:

Det vil være viktig med en overordnet, konkret reiselivsplan, som setter opp mål og veivalg både for landturisme og cruise. Nylig er det utarbeidet en samfunns- og næringsanalyse som del av arbeidet med Næringsplan for kommunen. Analysen berører reiseliv i en forholdsvis liten grad, men ferdig Næringsplan vil inneholde konkrete tiltak mht. å utarbeide flere severdigheter, bl.a. Nærøyfjorden.

Denne analysen viser at verken planprogrammet eller andre planar vart sett i gang for å utvikle konkrete nye tilbod, eller utviding og tilpassing av eksisterande, for å stimulere til lokal økonomisk verdiskaping av cruiseturistane som vil kome i land på den nye kaia.

Regional plan for reiseliv

I reiselivsplanen for Sogn og Fjordane fylkeskommunen er eit meir berekraftig reiseliv eitt av tre overordna mål. Målet er basis for alle strategiar i planen og er konkretisert til «Etablere ei lønsam reiselivsnæring som aukar trivselen i lokalsamfunna og som reduserer miljøbelastninga lokalt og globalt». Når det gjeld cruiseturisme så heiter det at:

(...) vidare satsing på cruiseturisme bør vurderast opp mot auka satsing på landbasert turisme, og bør i utgangspunktet konsentrerast rundt eksisterande hamner (t.d. Flåm, Skjolden og Olden) og der hamneanlegg og infrastruktur allereie er på plass (t.d. Florø).

Når vi spør korleis Aurland kommune oppfattar fylkesplanen på dette punktet svarer ordføraren at Aurland cruisekai vert ikkje ein ny destinasjon, men ein del av Flåm: «Her vil ein bruke mykje av den same infrastrukturen». Leiar i hamnestyret ser annleis på dette og svarar slik: «Vi er kjent med det, og det er litt i den samanheng vi må hegne om det ein har og utvikle det». Dette tolkar vi i samanheng med det som styreleiaren elles uttalte i intervju om at ein ikkje utan vidare kan skape den same turistutviklinga i Aurland som i Flåm.

Eit medlem av UPU viser til at turismesatsinga til kommunen er forankra i kommuneplanen med fokus på heilårsarbeidsplasser. Også fylkesplanen for reiseliv set fokus på behovet for heilårsarbeidsplassar. Vi ber ordføraren kommentere at næringsssjefen i fylkeskommunen har stilt spørsmål om kvifor ein skal forsterke ubalansen mellom sommar og vinter ved å satse på cruise:

¹⁰ Formelt sett kan det ikkje gjerast tilpassingar og avbøtande tiltak når det gjeld trafikk fordi verken Aurlandsvengen eller vegsystemet rundt vengen er inkludert i planavgrensinga. Dette kjem vi tilbake til under sosial berekraft.

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 også cruise ein veldig viktig del. Ein har strekt sesongen med april og september. Det har vore mykje snakk om lenger sesong, men det er ikkje så lett i praksis.

Ordføraren viser dessutan til at arbeidet for å skape ein heilårsdestinasjon må gjerast mot meir tradisjonelle hotellaktørar. Det er reiselivslaget i gang med, saman med Fjord1, Innovasjon Norge og andre. Skal ein lukkast med heilårsturisme så er det viktig at bedriftene kan ta med seg store overskot i toppsesongen inn i lågsesongen. Camping er også sesongbasert, det er felles for naturbaserte opplevingar, seier ordføraren. Desse vurderingane vert støtta av leiar av UPU som framhevar at ein ikkje berre kan sjå isolert på sommar. Han viser til at det er lagt fram ulike tal om kor mykje pengar turistane legg att. For Flåmsamfunnet betyr turismen alt, seier han. Det er mykje sysselsetting på sommar, men lite på vinter:

Eg meiner ein kan takke sommaren og cruiseturismen, for at me har så bra tenestetilbod på vinteren. Dersom det vert mindre på sommar gir det utslag på vinter. For butikken gir sommaraktiviteten høve til å halde ope om vinteren. Det opprettheld arbeidsplassar vinterstid som vert skapt på sommar. Flåmsbana er også eit godt eksempel på dette.

Vestlandsforskning: Nærings sjefen i fylkeskommunen stilte på seminar i vår (2013) i Flåm spørsmål om kvifor de vil forsterke ubalansen mellom sommar og vinter endå meir med å satse meir på cruise. Har du synspunkt på dette?

Vi kan få nye bedrifter i gang, men det er sårbart med ein sidedig satsing. Vi må jobbe breiare. Vi har store moglegheiter mht. mineralutvinning. Eg meiner at reiseliv og gruvedrift er heilt uproblematisk å drive. Gudvangen har enorme ressursar som bør utnyttast, men det er begrensinger med mykje vern og UNESCO. Det er eit tungt terreng "å gå i".

Eit anna medlem i UPU meiner at det er innlysande at ein sidedig utbygging av cruise vil skje til for trengsel for heilårsturisme. For ein skilde bedrifter kan cruisetrafikken bidra til at ein kan halde oppe lengre enn elles:

Kanskje gjeld det for Coop-butikken i Flåm og Vatnahalsen hotell, men det er vikarierende argumentasjon her. Skal ein få heilårsturisme må ein styrke og utvikle dei mindre opplevings- og overnattingsverksemdene. Dagens cruiseturist er ikkje så betalingssterk som tidlegare. Småbedrifter opplever stadig oftare at bestillingar vert kansellert. Ein aukande del av dei som gjestar oss har brukt heile feriebudsjettet på cruisebilletter "all inclusive".

I den nyss vedtekne kommunedelplan for næring (juni 2014) for Aurland kommune er utviklingsmoglegheitene for reiselivet definert til å ligge i:

- *Opplevingsturisme* - som kunden oppfattar som eksklusiv. Produkta kan dermed seljast langt dyrare enn standardprodukt
- *Verneprosess og verdsarvstatus* - Nisjeprodukt innanfor reiseliv t.d. Stegen gard

Næringsplanen vart vedteken etter at intervjuet om ny cruisekai vart gjennomført. Difor har vi ikkje fått spurt informantane om forholdet mellom satsinga på ny cruisekai og dei identifiserte utviklingsmoglegheitene i den nyss vedtekne planen.

Stegen gard er ein av fleire bedrifter som for fleire år tilbake har reist kritiske spørsmål til ein vidare volumauke i turismen. Kritikken er basert på at gjestene som vitjar garden er oppteken av oppleving i fred og ro. Meir trafikk og særleg motorisert ferdsel som lager støy på fjorden: «Skremmer vekk dei som vil ha lengre og nære opplevingar».

Oppsummering

Initiativet frå Aurland hamnevesen om å etablere cruisekai nummer to i Aurland kommune var ikkje i tråd med gjeldane kommuneplan av to grunnar. For det første var det aktuelle området regulert til landbruk, natur og friområde. For det andre var cruiseturisme ikkje nemnd under omtale av reiselivsnæringa i samfunnsdelen av kommuneplanen. Planen la til grunn berekraftig utvikling for lokalsamfunnet og Geoturisme for reiselivsnæringa. Desse prinsippa for reiselivsutvikling peikar i ei

anna retning enn forsterka satsing på den form for cruiseturisme som kommunen og hamnevesenet la opp til.

Kommunevalet i 2011 gav endring i det politiske fleirtalet i kommunen. Etter valet fekk hamnevesenet eit uformelt "påtrykk" frå politikarar om å vurdere lokalisering i nærleiken til Aurlandsvengen for ny kai fordi kommunesenteret trengte meir aktivitet. Hamnevesenet opplevde det uformelle kravet frå politikarar om å satse på Aurland som vanskeleg fordi det ikkje passa ifht. ein forretningsmessig vurdering av ønska lokalisering. Vi tolkar dette som at fordelingsomsyn stod mot forretningsmessige omsyn.

Trass i at førebuingane til planarbeidet var godt i gang i 2011 var det ikkje fatta eit formelt vedtak om oppstart av planarbeidet og tiltaket var ikkje inkludert i kommunal planstrategi. Kommunestyret sluttar seg først formelt til planane i juni 2012, og på hausten same år kjem tiltaket inn i kommunal planstrategi.

Administrasjonen i kommunen rådde politisk leing i desember 2012 til å utarbeide ein kommunedelplan for Aurlandsvengen for å stimulere til heilskapleg planlegging. Dette fekk ikkje gehør hos ordføraren fordi planarbeidet skulle skje raskt. Rådmannen anbefalte kommunedelplan for kommunestyret ved første gong handsaming i juni 2012, men det politiske fleirtalet ville gå rett på reguleringsplan med eit planområde avgrensa til det nære området rundt kaia utan å inkludere kommunesenteret. I vedtaket heiter det at alternative lokaliseringar skulle greiast ut, men dette vart likevel ikkje gjennomført i planprogrammet.

Programmet var på høyring sumaren 2012, men få lokale lag og organisasjonar gav uttale. Drygt ti uttale kom frå privatpersonar, regionale og nasjonale organisasjonar. Til møte i kommunestyret i oktober 2012 tilrådde rådmannen, på bakgrunn av høyringa, at planprogrammet ikkje burde verte godkjent, men at det skulle utarbeidast ein kommunedelplan. Kommunestyret avviser nok ein gong dette, men kommunestyret utvida området for konsekvensutgreiinga i planprogrammet. Planområdet vart likevel ikkje utvida. Det gjorde at evt. tilpassingar og avbøtande tiltak utanfor planområdet ville ha kravd utvikling av ein ny plan. Det ser ikkje ut for at politikarane var klar over dette.

I planprogrammet heitte det at ein skulle skape «*gode medverknads-prosessar*» i planlegginga i form av folkemøte, arbeidsgruppe med brei deltaking og høyring. Planprosessen har i lita grad lukkast med å skape dialog mellom innbyggjarane og politikarane. Engasjementet frå innbyggjarar har vore høgt, men politikarane har i lita grad møtt innbyggjarane på folkemøte eller gjennom debatt i media. Spørsmål om ønska utviklingsretning for lokalsamfunnet generelt og reiselivet spesielt vart neglisjert av politikarane. Politikarane og hamnevesenet deltok ikkje i den debatten innbyggjarar skisserte gjennom mange innlegg i media. Politikarane og hamnevesenet brukte media til å fremje sitt perspektiv om at kommunen trengte ny kai for å ta imot eit stadig aukande tal cruiseskip. Det var difor ulike debattar om cruisekai i lokalsamfunnet, ein mellom politikarane og hamnevesenet og ein debatt der kritiske innbyggjarar reiste meir grunnleggande spørsmål og der einskilde innbyggjarar tala for cruiseutbygging.

Den valde planleggingsstrategien svekka vilkåra for å integrere berekraftig reiseliv. Avvisinga av kommunedelplan hindrar at kunnskap om alternative utviklingsstrategiar for Aurlandsvengen vart utgreidd, og korleis slike utviklingsstrategiar kunne oppfylle overordna mål i kommuneplanen. I staden planla kommunen ut frå berre *ein* strategi, cruiseutbygging, som i stor grad var bestemt utanfor planprosessen og utan forankring i kommuneplanen. Dette er ikkje i samsvar med intensjonen i plan- og bygningslova. Planprosessen vart dermed ikkje ein analyse for å finne løysingar for å nå mål definerte i kommuneplanen, men ein prosess for å legitimere og realisere ein valt strategi. Det gav svake vilkår for integrering av berekraftig reiseliv.

I tillegg til framlegget om fastkai på Tjøresva kom hamnevesenet seinhausten 2012 med framlegg om oppstart av planprosess for mobil cruisekai i Flåm. Dette vart stoppa av utval for plan og utvikling i februar 2013. Utvalet støtta rådmannen i at tiltaket måtte inkluderast i kommunedelplan for Flåm

sentrum. Det opna for ein meir heilskapleg planlegging og at omsynet til berekraftig reiseliv kunne integrerast.

Føremålet med etablering av cruisekai i Aurland var ifølgje det politiske fleirtalet å stimulere til økonomisk aktivitet i kommunesenteret. Analysen syner at verken planprogrammet eller andre planar la opp til å utvikle nye tilbod, eller tilpasse eksisterande tilbod, for å maksimere reiselivet sin verdiskaping i lokalsamfunnet. Det politiske fleirtalet hadde ikkje ein felles strategi for korleis cruiseutbygginga skulle maksimere lokal økonomisk verdiskaping.

Administrativt og politisk system

Vi skal her svare på korleis administrativt og politisk systemet har påverka vilkåra for integrering av berekraftig reiseliv i planlegging og planprogrammet. Data om tre forhold vert her presentert: plankompetanse, haldningar og tradisjon til planlegging i det politiske miljøet og organisering av hamnevesenet.

Plankompetanse

Aurland kommune har vore utan kommuneplanleggar frå år 2000 til 2009. Ein planleggar og ny rådmann med plankompetanse vart tilsett i 2009/2010. I 2013 vart ytterlegare ein kommuneplanleggar tilsett.

Når rådmannen vart tilsette hadde kommunen ikkje eit overordna planleggingssystem, og det var ikkje god samanheng mellom vedtak og planar. Kommuneplanen hadde ikkje handlingsdel og vart utarbeidd eksternt utan god forankring i eige organisasjon. Økonomiplan var berre ei vidareføring av langtidsplanen, i følgje rådmannen. I 2010 tok kommuneplanleggar og rådmannen eit felles initiativ for å få kommuneplanen sin handlingsplan og økonomiplan slått saman. I ettertid har Fylkesmannen tilrådd andre kommunar å gjere det same for å få betre styring, og for å få politikarane meir planorienterte.

Ein informant i administrasjonen syner til at både nye nasjonale rammer og lokale forhold gir grunn til auka fokus på planlegging i ein kommune som Aurland. For det første gir føremålsparagrafen i Plan- og bygningslova signal om at kommunane skal ta meir styring enn tidlegare gjennom planlegging av m.a. infrastruktur. For det andre har Aurland kommune lite tilgjengeleg areal. Mykje er verna, og det er trøgt fordi mykje areal er skred og flaum utsett. Dette styrkar kravet om å få på plass planer: «Men, vi lider under at kommunen har vore lite planorientert», seier informanten.

Vestlandsforskning har lite data for å omtale kompetansen innan planlegging i det politiske miljø, men indirekte kjem kompetansen til uttrykk i løpet av planprosessen på fleire vis. For det første tok ikkje politikarane initiativ til å integrere planprosessen for cruisekai i den kommunale planstrategien hausten 2011 når strategien var opp til revisjon. For det andre vart planprogrammet ikkje vedteken på nytt etter høyringsrunden trass i at politikarane vedtok å integrere innspel frå høyringsrunden. Nytt vedtak om planprogrammet vart først gjort etter at andre i Regionalt planforum hadde peikt på forholdet. For det tredje vedtok utval for plan og utvikling å setje i gang planlegging av seawalk i Flåm utan krav om konsekvensutgreiing, etter framlegg frå rådmannen. Det siste forholdet her viser at det ikkje bare var politikarane som mangla kompetanse.

Haldningar og tradisjon for planlegging

Haldningar og tradisjon til planlegging i det politiske miljø er sjølvstøtt farga av at kommunen var utan planleggar i ein 10-års periode sist på 2000-talet. Mellom politikarane som utgjorde fleirtalet for å setje i gang reguleringsplanarbeidet for cruisekai er det ein pragmatisk haldning til å følgje tilrådingar om heilskapleg planlegging i form av kommunedelplan, skissert i Plan- og bygningslova. Denne haldninga vert forklart på to litt ulike måtar av våre informantar:

- Kommunen vil ha ny kai: Det politiske fleirtalet er positiv til ny kai i Aurland og vil ikkje forsinke ei etablering; «ein vil gå rett på sak», som ordføraren uttrykte det
- Kommunen vil planlegge på si eiga måte: Dersom ein kan få fram den informasjonen som trengst for å ta stilling til saka utan ein tidkrevjande kommunedelplan så vel politikarane det.

Den siste haldninga gir uttrykk for at ein ikkje har tatt endeleg stilling til at ein vil ha ei kai, men at plansystemet ikkje er tilpassa lokale forhold og behov. Dette er grunnleggjande med at planprosessar kan vere fryktlege tungrodd, og at det kan vere kostbare prosessar utan at det gir kommunen det ein treng. Informanten syner til at omfattande planer ofte ikkje vert brukt, men planlegging er likevel

naudsynt, så som i saka om ny cruisekai. Likevel, Aurland kommune gir forholdsvis ofte dispensasjon frå planane, og informaten utdjuvar kommunen sin praksis:

Det skjer endring frå eit møte til neste møte. Me er ein vandrane gruppe ifht. til det vi meiner. Det avgjerande er om det er naudsynt med ein lang og tung prosess ifht. om vi kan få det vi treng vite ut frå lokalkunnskap og på anna måte (...) Vi er ein så lita plass og du veit kva område det er snakk om, vi har mykje kunnskap sjølv.

Informaten syner til at politikarane har delte erfaringar med innspel frå fylkeskommunen og fylkesmannen, særleg i utval for plan og utvikling, det kan «*vere ekstremt av og til*». Vedkommande syner til at regionale styresmaktar kan seie nei til mindre endringar utan at dei kjenner dei lokale forholda og så må kommunen ta ekstra rundar for å få aksept for tiltaket:

Så når ein får den type innspel frå folk som ikkje kjenner området og ikkje har sett seg inn i det konkrete tiltaket, men likevel går imot det. Då vert ein litt lei –og lurar på kvifor (...) Vi fokuserer på kva vi treng – kva må lagast av planer for å vurdere det vi treng. Ikkje alltid at det er naudsynt med ein totalregulering for det tiltaket vi skal sette i verk.

Ein annan politikar som ikkje er ein del av fleirtalet omtaler haldninga til planlegging i det politiske miljø slik:

Implementering av skjerpa lover og forskrifter tek tid, og denne saka har av utbyggjar blitt presentert som ei hastesak. Ynskje om rask og effektiv sakshandsaming kan komma i motstrid til krav om kor omfattande saka skal handsamast.

Vestlandsforsking: Plan og bygningslova legg vekt på styrking av den sektorovergripande samordning av interesser og omsyn tidleg i planlegginga. Korleis forhold kommunestyret seg til dette?

Mange har ikkje tatt dette inn over seg i tilstrekkeleg grad, sterke private næringsinteresser pressar på. Seawalk ville dei setje ut ved ein enkel søknad, eller berre meldingssak.

Sogn Avis omtalte UPU si handsaming av starten av planprosess for seawalk i Flåm 4. desember 2012. Der kom det fram at utvalsleiaren i møte understreka at det omsøkte tiltaket (seawalk i Flåm) ikkje automatisk utløyser krav om konsekvensutgreiing. Det vart vist til Skjolden, der ein liknande installasjon kom på plass utan å ta dei mange “*strafferundane*” som ligg i konsekvensutgreiing (KU). Om leiaren er sitert rett ser vedkommande på konsekvensutgreiing som ein strafferunde.

På spørsmål om kva betydning kultur og tradisjonar har i denne saka svarte ordføraren at ny cruisekai er ein krevjande planoppgåve fordi det er ulike interesser og vurderingar:

(...) Du kan ha plan- og bygningslov så mykje du vil, ein nabokommune til Oslo vil ha press på seg til å bygge bustadar og dei vil nok bygge bustadar raskare enn andre kommunar. Planprosessen er avhengig av tilhøva i lokalsamfunnet.

Dei lokale forholda ordførarane her tenkjer på er at Aurlandsvangen har behov for meir aktivitet.

Haldninga og tradisjonen til planlegging har etter rådmannen sitt syn samanheng med kommunen sin økonomiske situasjon. Med kraftutbygginga på 1970-talet i Aurlandsdalen har kommunen fått gode inntekter. Rådmannen syner til at økonomien ikkje som før, inntektssida går ned mens utgiftene er dei same. På spørsmål om det er mindre planleggingsfokus fordi ein har økonomisk fridom viser rådmannen til at god økonomi gjer at ein kan treffe vedtak fortare, ein treng ikkje «*snu på krona - det pregar planlegginga*». Rådmannen har erfaringa frå fleire kommunar og syner til at økonomisk handlingsrom bidreg til mindre planfokus. Politikarane er utålmodige – dei vil ha raske val, men gode analyser skal ligge til grunn for val som skal gjerast:

I Granvin var det ein heilt anna kultur, dei måtte vite konsekvensar av alt dei gjorde (...) I kraftkommunar er det litt det same som her. Dei er ikkje utforskande nok. Kulturen er konservativ til planlegging. Det kan eg forstå ut frå økonomien til kommunen, men ein kan ikkje forsvare denne type kultur lenger.

Ein annan informant i administrasjonen konkretiserte utfordringa i ulik tradisjon og kultur mellom administrasjonen og det politiske miljø, og at dette vart forsterka med endring av den politiske leiinga i kommunen etter valet i 2011:

Det er mykje adhoc og det kan gi høg ressursbruk. Det er ei utfordring å gjere systematisk prosessarbeid. Ser ofte det vert brote politisk. Det er kulturelt betinga (...) Dagens leiing ønskjer ikkje så mykje planer, dei skal vere korte, tynne og gi raske resultat, det er eit skrifte.

Organisering av hamnevesenet

Det er fleire lovar og forskrifter som regulerer planlegging og utbygging av cruisekai. For det første skjer planlegginga med heimel i Plan- og Bygningslova og forskrift om konsekvensutgreiingar. Organiseringa av hamnevesenet er heimla i kommunelova som eit kommunalt føretak, mens hamnevesenet sin drift er heimla i Hamne- og farvatnlova.

Aurland Hamnevesen vart etablert som eit kommunalt føretak i 1999 for «å løyse praktiske oppgåver», seier ordføraren. Då vart også cruisekaia i Flåm bygd. Mellom dei folkevalde kom det fram to ulike syn på kva hamnevesenet er i dag. Det eine synet vektlegg at føretaket er ein del av kommunen og driv planlegging på vegne av kommunen. Dette synet legg dermed vekt på formalitetane. Det andre synet vektlegg meir korleis føretaket agerer, på realitetane. Ut frå dette perspektivet er føretaket ein sjølvstendig eining som jobbar som eit privat føretak.

Ordføraren er ein av dei fremste representantane for den første oppfatninga. Han viser til at hamnevesenet ikkje er eit aksjeselskap. Hadde dei vore det ville saka stilt seg annleis, men no er hamnevesenet ein del av kommunen. Han seier at:

For meg er hamnevesenet ein del av kommunen og utøvar sin rolle på vegne av kommunen. Aurland Hamnevesen har mest fokus på den økonomiske biten. Dei skal ha fokus på ein totalvurdering. Er dei økonomiske fordelane større enn ulempane. Må vere godtgjort at cruisekaia er eit plussføretak og ikkje underskotsføretak.

Det andre synet på hamnevesenet er klar over at føretaket formelt er ein del av kommunen, men etter dette synet set føretaket fokus på eigne interesser. Ein kommunerepresentant seier at: «*Som einkvan annan bedrift vil dei presse sine interesser så langt som dei kan*». Vedkommande forstår hamnevesenet som ein bedrift – som et føretak som ser eit behov og som prøver å løyse det så fort som mogleg:

På den andre sida så er dette så pass store inngrep – det griper ikkje berre inn i denne bedrifta sitt ve og vel, men i så mykje anna i samfunnet. Ergo er dette ikkje noko ein skal ta lett på (...) Eg saknar overbygninga til det kommunale føretaket – kva for visjonar og mål har dei for miljø?

Vestlandsforskning: Kva betydning har organiseringa av hamnevesenet hatt for planprosessen?

Det er ikkje drøfta. Men ein kan spørje seg om det at dei er et kommunalt føretak gir dei nokon fordelar i denne prosessen? Gjer det at dei har ein kanal inn i beslutningane som ikkje andre bedrifter har? Vi kan samanlikne dei med en bedrift som ønskjer en utviding av sin verksemd, og det kan diskuteras (...) Det handlar om at ein har medlemmar i styret i hamnevesenet som sit i kommunestyret, du har den koplinga, kan snakke imellom, det er lettare i den samanhengen.

Vestlandsforskning: Kan dei ha lettare tilgang inn i beslutningsromma?

Ja, det trur eg. Det må man vere observant på. Kanskje er det det vi har sett i denne prosessen. Men fordi dette ikkje gjekk rett fram, men at det var nokre stabbesteiner undervegs, så viser det kanskje at ein er merksam på at det kan skje og at ein ønskjer å stoppe opp. Slik sett er det sunt i eit samfunnsperspektiv. Det har vert fleire folkemøte, ikkje bare om cruise, men også om utvikling av Vangen om mål og vegen vidare. Det er positivt for å få opp synspunkt både angående kommunal og anna verksemd.

Noko av dei same forholda vert tatt opp av Terje Hilstad i eit debattinnlegg i Sogn avis 2. mai 2013. Han stiller der spørsmål om kva effektar drifta av hamnevesenet har for andre interesser. Dette er ikkje sett på dagsordenen og er heller ikkje politisk debattert, han skriv :«*Vekststrategien til hamnevesenet er ikkje berekraftig og kan valda stor skade på eigne og andre sine interesser*». Det same gjeld planforslaget om seawalk i elveosen, i følgje Hilstad. Innlegget fokuserer også på at medlemmer i føretaket sit lenge, blander roller og at føretaket både vert omtalt som ein privat aktør og som eit forvaltningsorgan: «*Det let til at dei (hamnevesenet) vil ha mynde som kommunen, fridom som eit privat føretak, men ansvar vil dei ikkje vite av*», skriv Hilstad.

Administrasjonen opplever at den måten hamnevesenet er organisert på, som eit eige føretak, gir utfordringar i koordinering av hamnevesenet og kommuneadministrasjonen sitt planarbeid. Ein informant i administrasjonen viser til at dei får ikkje integrert hamnevesenet sine planar i dei årlege rulleringane av kommuneplanen, og i utforming av planstrategi for komande periode. På spørsmål om kvifor det er slik, svarar vedkommande:

Eg inviterer dei (hamnevesenet) til å kome med innspel, men vi har ikkje kontroll over planane til hamnevesenet. Det er berre då ein kan få koordinert. Det er ein manglande struktur mellom rådmann og hamnevesen.

Vestlandsforskning: Kva betydning får dette?

Det er uforutsigbart med ein særinteresse som forslagsstiller. Det kan stillast spørsmål om produktet vert heilskapleg når det er ein særinteresse som er forslagsstiller. Multikonsult er engasjert til konsekvensutgreiinga. Det kan hende dei kjem fram til at fleire alternativ bør utgreiast.

Leiar av hamnestyret viser derimot til at endringar kan skje fortare i ei næring enn i kommuneplanlegging der det kan vere haugevis med planar som ikkje kjem vidare:

Skal du vere marknadorientert må du følgje dei trendane som er der. Slike store utbyggingar kan ein ikkje styre etter ver og vind, men må ha ei marknadsvurdering om det er eit grunnlag, og det kan skje raskare enn ein kommuneplanrullering.

Når vi spør ordføraren korleis ein kan få koordinert hamnevesenet sine planer med kommuneplanlegginga elles er svaret at kommunestyret er det overordna organet, og at leiinga i hamnevesenet ikkje er underordna rådmannen. Det er likevel samarbeid mellom rådmann og dagleg leiar i hamnevesenet, men dei kan ha ulike vurderingar. Han seier vidare at: «*Vi kunne ha valt planlegging utanfor Hamnevesenet (...)*». Leiar av UPU ser utfordringa som er reist av administrasjonen ifht. å få koordinert hamnevesenet sine planer i anna planarbeid i kommunen:

Dei (hamnevesenet) meldar tilbake til kommunestyret om sin aktivitet. Men, det kan vere tungt. Dei (hamnevesenet) jobbar på ein anna måte. Der skjer det ei utvikling, det er inngrep som viser att og det er store prosessar. Det kostar og ein må prioritere. Ikkje like enkelt. Aurland Hamnevesen er eit godt eksempel på det. Dei har møtt mykje motbør på planar som dei jobbar med. Eg meiner dei gjer ein framifrå jobb for å vidareutvikla og fornying av anlegga dei allereie har i dag.

På den andre sida opplever rådmannen at koplinga mellom administrasjonen og det politiske nivået ikkje er godt:

Det er ein tjukk strek mellom rådmann og det politiske nivået. Det politiske miljøet grupperer seg utanfor dei formelle organa. Vanskeleg å få den raude tråden i saker. Det er kjekkare å kopla av administrasjonen.

Fylkesmannen har både ein tilsyns- og rådgjevarrolle ifht. Plan- og bygningslova i spørsmålet om hamneplanlegging. Rådgivinga skal skje ved at dei regionale styresmaktene involverast tidleg i planprosessen. Det er på denne måten at desse etatane skal gje innspel til utforming av planprosessen, slik Fylkesmannen uttrykker det:

(...) meir fokus på å kome tidleg inn i planprosessen. Vi skal bruke planforum for å vere så tidleg på banen for å gi signal, meir enn å bruke dei verkemidla vi har. Dette er ikkje nytt regelverk, men politiske signal.

Fylkesmannen skal ikkje bruke sin mynde i form av motsegn for å sikre ein betre planprosess ifht. intensjonen i lova. Motsegn vert først og fremst vurdert om resultatet (planen og konsekvensutgreiinga) tilfredstillar lova sine krav.

Oppsummering

Aurland kommune var utan planleggar i administrasjonen i om lag ti år fram til 2009-talet. Frå år 2010 endra dette seg, men administrasjonen opplevde at den lider under at kommunen har hatt svakt planfokus i lengre tid. Det er grunn til tru at fråveret av plankompetanse i kommuneadministrasjonen har påverka politkarane si haldning til planlegging, men dette kan også ha ei lengre forhistorie. Dagens administrasjon opplever lita oppslutning for systematisk planarbeid i det politiske miljø, og at administrasjonen vert «hekta av» i politiske prosessar.

Plankompetanse er naudsynt for å integrere berekraftomsyn i planlegginga, men det er ikkje tilstrekkeleg. Politkarane må også bruke den plankompetanse som finst i administrasjonen. I denne

planprosessen kjem svak plankompetanse i den politiske leiinga til uttrykk på fleire vis: planarbeidet vart ikkje implementert i kommunal planstrategi hausten 2011, planprogrammet vart ikkje vedteken på nytt etter høringsrunden og konsekvensutgreiing vart oppfatta som «strafferunde». Dette gir eit inntrykk av at den politiske leiinga i kommunen ikkje såg planlegging som eit reiskap for å få fram eit godt kunnskapsgrunnlag, men som eit naudsynt vonde. Dette står i forhold til haldninga til planlegging generelt mellom politikarar i kommunen.

I det politiske miljø i Aurland finn vi ei oppfatning om at krav til planar og planprosessane er tungrodde. Ofte er det kostbare prosessar som ikkje gir det politikarane meiner er naudsynt. Ein opplever at plansystemet ikkje er tilpassa lokale forhold og at det ikkje legg vekt på lokal kunnskap. At kommunen er lita og har lite tilgjengeleg areal (mykje er skredutsett og mykje er verna) vert tolka ulikt ifht behovet for planlegging. Den politiske leiinga meiner at kommunen er oversiktleg og at det er lett å sjå konsekvensar av tiltak, noko som gjer kravet til planlegging mindre. Andre i det politiske miljøet og administrasjonen meiner derimot at desse forholda ved kommunen set desto større krav til planlegging.

Vi vil skissere to moglege forklaringar på haldninga til planlegging i det politiske miljø, den eine historisk – den andre politisk, men som har ein samanheng. Kommuneinntektene fekk ein markant auke med vannkraftutbygginga på 1970-talet. Med god kommuneøkonomi har det utvikla seg ein tradisjon med raskare og meir adhoc prega pengebruk. Den politiske forklaring handlar om at kommunen i 2011 fekk ny politisk leiing. Den nye leiinga forsterka eit eksisterande perspektiv med lite vekt på planlegging og meir på raske avgjersle. Integrering av berekraftomsyn krev det motsette, utvikling av kunnskap om alternative strategiar og tiltak slik at ein kan foreta ei vurdering og eit val av kva interesser og omsyn ein vil prioritere.

Mellom dei folkevalde kjem det fram to ulike syn på kva hamnevesenet er i dag. Det eine synet vektlegg at føretaket er ein del av kommunen og driv planlegging på vegne av kommunen. Dette synet legg dermed vekt på formalitetane. I følge dette syner skjer det ei koordinering mellom administrasjonen og hamnevesenet ved at det er kontakt mellom rådmann og hamnesjefen. Det andre synet vektlegg meir korleis føretaket agerer. Ut frå dette perspektivet er føretaket ein sjølvstendig eining som jobbar som eit privat føretak. Dette synet opplever at den politiske styringa av hamnevesenet svak. Det bidreg til at organisasjonen agerer som eit sektororgan utan å ta heilskapsomsyn. Vår tolking er at organiseringa av hamnevesenet som eit kommunal føretak er ei hindring for å få integrert berekraftomsyn. Organisasjonsmodellen stimulerer til eit fokus på sektorinteresser og lite på heilskaplege og tverrsektorielle omsyn.

Konsekvensutgreiinga

Innleiing

I dette kapitlet skal vi analysere kva krav planprogrammet set til konsekvensutgreiinga av tiltaket. Spørsmålet vi skal svare på er i kva grad konsekvensutgreiinga har integrert omsynet til berekraftig reiseliv. Vi delar analysen i tre: lokal økonomisk verdiskaping, sosial berekraft og økologisk berekraft i tråd med prinsippa for berekraftig reiseliv utvikla av Innovasjon Norge (jf tabellen under). Først omtalar vi i kva krav lov og forskrift set til at planprogrammet.

Tabell 4 Innvoasjon Norge sine ti prinsipp for berekraftig utvikling¹¹

Bevaring av natur, kultur og miljø	Styrking av sosiale verdier	Økonomisk levedyktighet
<p>1. Kulturell rikdom Å respektere, videreutvikle og fremheve lokalsamfunnets historiske kulturarv, autentiske kultur, tradisjoner og særpreg.</p> <p>2. Landskapets fysiske og visuelle integritet Å bevare og videreutvikle landskapskvalitet, både for by og bygd, slik at landskapets fysiske og visuelle integritet ikke degraderes.</p> <p>3. Biologisk mangfold Å støtte bevaringen av naturområder, dyreliv og habitater, og minimere ødeleggelse av disse.</p> <p>4. Rent miljø og ressurseffektivitet Å minimere reiselivsbedrifters og turistars forurensing av luft, vann og land (inkludert støy), samt og minimere genereringen av deres avfall og forbruk av knappe og ikke-fornybare ressurser.</p>	<p>5. Lokal livskvalitet og sosiale verdier Å 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.</p> <p>6. Lokal kontroll og engasjement Å engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interessenter mht, planlegging, beslutningstaking og utvikling av lokalt reiseliv.</p> <p>7. Jobbkvalitet for reiselivsansatte Å styrke kvaliteten på reiseleivsjobber (direkte og indirekte), inkludert lønnsnivå og arbeidsforhold utan diskriminering ut fra kjønn, rase, funksjonshemmingar eller andre faktorer.</p> <p>8. Gjestetilfredshet, trygghet og opplevelseskvalitet Å sørge for trygge, tilfredsstillende og berikende opplevelser for alle turistar uavhengig av kjønn, rase, funksjonshemmingar eller andre faktorer.</p>	<p>9. Økonomisk levedyktige og konkurransedyktige reiselivsdestinasjoner gjennom lokal verdiskaping Å sikre levedyktigheten og konkurransedyktigheten til reiselivsdestinasjoner i et langsiktig perspektiv, gjennom å maksimere reiselivets verdiskaping i lokalsamfunnet, inkludert hva turistene laggar igjen av verdier lokalt.</p> <p>10. Økonomisk levedyktige og konkurransedyktige reiselivsbedrifter Å sikre levedyktigheten og konkurransedyktigheten til reiselivsbedrifter i et langsiktig perspektiv.</p>

Etter plan og bygningslova (paragraf 12-1) skal alle «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkningar for miljø og samfunn» planleggast med reguleringsplan». Planen skal i følgje paragraf 12-7 m.a. innehalde «undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkningar

¹¹ Sjå <http://www.innovasjonnorge.no/no/Reiseliv/Baerekraftig-reiseliv/Prinsipper-for-et-baerekraftig-reiseliv/#.VBATyPmSykE>

for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser». I forskrift for konsekvensutgreiing er føremålet:

(...) å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres
 (.http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-26-855#KAPITTEL_1)

Dei utgreiingstema som er lista i vedlegg III i forskrifta om konsekvensutgreiing omfattar ikkje positive lokale økonomiske effektar. Derimot er det lista ei rekkje forhold som : ureining (t.d. klimagassutslepp), transportbehov, energibruk, kulturminner og kulturmiljø, naturens mangfald, landskap, men også helsa til innbyggjarane, tilgjengelige til uteområde, gang- og sykkelvegnett og oppvekstvilkåra til barn og unge. Dette betyr at det er krav til utgreiing av forhold som påverkar økologisk og sosial berekraft. Kunnskap om slike forhold skal danne grunnlag for politisk vedtak om å gjennomføre tiltaket eller ikkje, og evt. korleis tiltaket kan tilpassast for å redusere negative effektar.

Forskrift for konsekvensutgreiing (vedlegg III) omtalar, i eit punkt, forhold som kan ha å gjere med lokale økonomiske verknader av tiltaket: «(...) for planer som kan føre til vesentlig påvirkning av konkurranseforholdene skal konsekvensutredningen omfatte vurderinger av dette». Dette er ikkje nemnd i planprogrammet for cruisekai i Aurland. Det er ein mangel ved planen etter vår vurdering. Kaia vil påverke konkurranseforholda til andre former for turisme, men som vi har sett ovafor er dette ikkje sett på agendaen.

Vi tolkar kapittel 3 og 4 i planprogrammet samanheng, dvs. at kapittel 3 omtalar meir utførleg problemstillingar for konsekvensutgreiinga, mens kapitel 4 gir ei summarisk opplisting av hovudtema. Forhold som er handsama i kapittel 3, men som ikkje er nemnd i kapittel 4 skal, etter vår tolking, vere med i konsekvensutgreiinga¹².

Lokal økonomisk verdiskaping

Økonomisk levedyktighet er eitt av tre hovudkriterium i Innovasjon Norge sine prinsipp for berekraftig reiseliv. To forhold er fokusert: eit reiseliv som maksimerar verdiskapinga i lokalsamfunnet med fokus på det turistane legg att lokalt, og leve- og konkurransedyktigheit til reiselivsbedriftene i eit langsiktig perspektiv.

I planprogrammet finn vi to element som har med lokal økonomisk verdiskaping. For det første spørsmålet om utvikling av nye, eller tilpassing av eksisterande, tilbod for å skape positive lokaløkonomiske effektar (dette elementet er omtalt under analysen av planprosessen i kapittel 2). For det andre om tiltaket kan ha effektar på andre utviklingsprosessar. Dette siste elementet vert omtalt under.

Effektar på andre utviklingsprosessar

Innovasjon Noreg sine kriterium for berekraftig reiseliv omtalar leve- og konkurranse-dyktigheit for reiselivsbedriftene i eit langsiktig perspektiv. I forskrift om konsekvensutgreiing heiter det i vedlegg III at ein skal utgreie økonomiske konsekvensar dersom tiltaket endrar på konkurransesituasjonen i området. Vi tolkar dette som å inkludere både omsynet til andre bransjar i reiselivet og dei langsiktige økonomiske effektane. I innleiinga i kapittel 3 i planprogrammet heiter det m.a. at:

Etablering av cruisehamn må vurderast i eit regionalt perspektiv. Kva konsekvensar får ei slik hamn i høve lokal og regional utvikling? (...) Kva følgjer kan tiltaket få for verdsarvstatus og dei regionale prosessane som er sett i gang for berekraftig utviklinga av lokalsamfunna?

Planprogrammet legg også vekt på konsekvensar for lokalsamfunnet mht. sysselsetting og økonomi. Vår vurdering er derfor at planprogrammet inkluderer langsiktige konsekvensar av tiltaket for eksisterande reiselivsbedrifter, men også lokalsamfunnet.

¹² Vi har ikkje fått avklart forholdet mellom desse to kapitla i intervju med tilsette ved Fylkesmannen og fylkeskommunen

Så lang planprogrammet. Vi skal under trekke fram data som kan kaste ljøs på korleis auka cruisetrafikk kan påverka konkurransesituasjonen og levevilkåra for andre type reiselivsbedrifter. Dette gjer vi ikkje for å forskottere konsekvensutgreiinga, men for å illustrere dei motsetnadene som finst i lokalsamfunnet mht. vidare reiselivsutvikling.

Den nyss vedtekne næringsplanen for Aurland kommune set fokus på opplevingsturisme med utvikling av eksklusive og dyre tilbod med basis i vernestatus og verdsarvstatus, så som Stegen gard i Aurlandsfjorden. Planen viser til at denne type tilbod har framtida føre seg. I eit intervju med Stegen gard allereie vinteren 2008/2009 kom det fram at motorferdsel på fjorden påverkar opplevinga til kundane til bedrifta.

Det er ein heilt anna oppleving å ro og padle i stillheit eller å ha speedbåtar rundt. Nokre båtar lagar mykje bråk (...) Vi får ofte kommentarar frå gjester på dette (...) Trafikken aukar. Dei folka som vil vere lengre i området – dei har slutta å komme. Det er lagt opp til transport - til gjennomfart oppleving, og ikkje oppleving og ro til å stoppe.

Ordføraren meiner derimot at auka trafikk på fjorden ikkje vil påverke kvaliteten av fellesgoda og konkurranseforholda mellom bedriftene. Når vi spør (i 2013) om omfattande cruiseturisme kan påverke andre former for turisme er svaret:

Ser ikkje det som problem. Det kan vere eit punkt problem 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.

Vestlandsforskning: Kan kvaliteten påverkast av store volum?

Det kan vere i Flåm sentrum, men samtidig treng ein ikkje reise langt for å unngå kø. Mange tiltrekkast av kø. Siste kundeundersøking i Flåm kom vi godt ut. Mykje turistar vil heve kvaliteten på tenestene.

Leiar av hamnestyret er derimot usikker på om det er fornuftig å etablere ein ny kai i Aurland når det er motstand i lokalbefolkninga. Om ikkje lokalbefolkninga har vilje til å vere vertskap kan det skade cruisedestinasjonen sin attraktivitet, noko som kan ha uheldige økonomiske effektar.

Vi kan oppsummere med at planprogrammet set krav om at konsekvensvurderinga skal vurdere konsekvensar for lokal og regional utvikling, og at dei utviklingsprosessar som er sett i gang i samband med verdsarvstatusen. Dette betyr at dei konsekvensane for utvikling av det småskala reiselivet langs fjorden skal vurderast.

Vi kan difor oppsummere med at planprogrammet ser ut til å integrere omsynet til økonomisk verdiskaping når det gjeld dei langsiktige lokale og regionale konsekvensane for reiselivsnæringa, konsekvensar for verdsarvstatusen og dei utviklingsprosessane som er sett i gang for berekraftig utviklinga av lokalsamfunna.

Sosial berekraft

I Innovasjon Norge sine 10 prinsipp for berekraftig turisme er sosial berekraft eit hovudpunkt med fokus på styrking av sosiale verdiar. Dette er inndelt i fire underpunkt: lokal livskvalitet og sosiale verdiar, lokal kontroll og engasjement, jobbkvalitet for reiselivstilsette og gjestetilfredshet, tryggleik og opplevingskvalitet

Lokal livskvalitet og sosiale verdiar

Innovasjon Norge sine kriterier legg vekt på bevaring og styrking av livskvaliteten i lokalsamfunna, inkludert sosiale strukturar, tilgang til ressursar, fasilitetar og fellesgode for alle, samt å unngå ein kvar form for sosial degradering og utnytting.

I kapittel fire i planprogrammet heiter det at «støy og auka ferdsel gjennom sentrum og opp til Stegastein/ Aurlandsfjellet kan påverke trivsel og folkehelse lokalt, både under byggefasen og seinare». Programmet viser at ein skal greie ut samfunnsmessige verknader for lokalsamfunn, for born og unge sine oppvekstvilkår, i tillegg til konsekvensar for friluftsliv med tilgjenge til uteområde og gang- og sykkelvegnett, tilgjenge til strandsona og bruk av fjorden.

I det same kapitlet er sosiale og kulturelle forhold også omtalt under tema landskap med vurdering av «*verknadar for landskap, identitet og særpreg for innbyggjarar og lokalsamfunn, nærmiljø, kulturmiljø (sosialt og kulturelt)*». Vurderingar av sosiale forhold kjem difor med i fleire av utgreiingstema, ikkje minst ved å sjå landskapsidentitet og særpreg i samanheng med sosiale verdiar.

I kapittel 3, problemstillingar og viktige hovudspørsmål, er den forventa auken i trafikk sine konsekvensar for sosiale forhold også omtalt:

(...) ein bør greie ut om eventuelle miljøkonsekvensar når det gjeld tettstaden og tilhøvet til lokal infrastruktur, trafikkbelastninga i høve bustadar og grøntareal osv. Kva mengder er berekraftig? Kva er tolegrensa for Aurlandsvengen og nærområda elles?

Eit medlem av utval for plan og utvikling spør kva hamnevesenet og kommunen gjer for å hindre slitasje i Flåm. Vedkommande syner til at det er ein debatt i Flåm ikkje bare ifht. cruise, men generelt pga. slitasje fordi mengda turister er så stort: «*Kva gjør vi med at trøkket er så stort?*». Leiar av hamnestyret viser til at dei har sett grensa på 5000 for kor mange cruisepassasjerar dei kan ta imot:

Dersom det vert for mykje folk kan det verte problem (...) Hamnevesenet har sagt nei til mange skip fordi det er for mykje turistar. Vi har eit tak på 5000 per dag i Flåm.

Vidare heiter det i planprogrammet at ei ny cruisekai vil: påverke stadutviklinga og utviklinga av kommunesenteret, og barn og unge sine oppvekstvilkår. Slik det er formulert i planprogrammet (sitatet ovafor) ser det ut for at spørsmåla om tolegrense ikkje berre er knytt til miljøkonsekvensar, men også sosiale forhold fordi konsekvensar for bustader skal greiast ut. Sett i samanheng med at planprogrammet også viser til at cruisekaia vil påverke stadutvikling, kommunesenteret og oppvekstvilkår vil ein også på dette punktet måtte vurdere sosiale forhold som livskvalitet og sosiale verdiar, t.d. kva effekt det vil ha for lokalbefolkninga (for dei som ikkje er på skule og jobb) om fleire hundre cruisepassasjerar kjem inn på Aurlandsvengen.

Det ser difor ut for at planprogrammet inkluderer utgreiing av konsekvensar for sosial berekraft når det gjeld livskvalitet og sosiale verdiar. Sidan planområdet ikkje inkluderer Aurlandsvengen har kommunestyret derimot hindra seg sjølv i å gjere tilpassingar av arealbruken for å unngå eller bøte på evt. uheldige konsekvensar.

Manglande vurdering i planprogrammet av korleis ein skal handsame den aukande trafikken frå ny cruisekai i Aurland vert påpeikt av medlemmer i UPU. På folkemøte i Aurland i august 2012 om planprogrammet for cruisekai vart dette også fokusert, m.a. korleis auka trafikk gjennom Vangen og til Nyheim (E 16) skulle handsamast.

Lokal kontroll og engasjement

I Innovasjon Norge sine prinsipp for berekraftig reiseliv er også lokal kontroll og engasjement med som eit underpunkt for styrking av sosiale verdiar. Her heiter det at planlegging og avgjersle mht. utvikling av lokalt reiseliv skal engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interessentar. I kapittel 2 om planprosessen har vi analysert deltaking og medverknad. Her avgrensar vi oss til å vurdere lokal kontroll og engasjement.

Det står lite om lokal kontroll som utgreiingstema, men i innleiinga i kapittel 3 er det vist til at den europeiske landskapskonvensjonen som: «*legg føringar for kva for medverknad folk skal ha i utforminga av sitt eige landskap*». I konvensjonen heiter det at dei som har underteikna konvensjonen har forplikta seg til «*å etablere prosedyrer som gir mulighet for medvirkning fra publikum, lokale og regionale myndigheter og andre med interesse for utforming og gjennomføring av landskapspolitikk*»¹³. Med landskapspolitikk meinast politikk som tek sikte på vern, forvaltning og planlegging av landskap.

¹³ Sjå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/plan--og-bygningsloven/plan/landskapskonvensjonen/om-konvensjonen/europeisk-landskapskonvensjon-norsk-teks.html?id=426184>

Med medverknad meinast det ulike ting både i politikken og i faglitteraturen, alt frå at ein får informasjon og kunne uttrykke sitt syn til reell innverknad på avgjersle som vert tatt (Arnstein, 1969). I artikkel 6 om særlege tiltak i landskapskonvensjonen heiter det at nasjonal kartlegging og vurdering av landskap skal skje med aktiv medverknad frå interesserte partar. I vurdering av landskap som er kartlagd skal styresmaktene ta omsyn til den særlege verdi som berørte partar og befolkning tillegg landskapet. Dette seier lite om korleis ein skal vurdere tiltak som påverkar landskapet, så som t.d. cruiseskiptrafikk.

I Innovasjon Norge sine krav til berekraftig reiseliv heiter det at reiselivsutviklinga: «skal engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interessentar». Dette gir klårare vurderings-kriterium av eit tiltak. I eit seinare avsnitt (5.4) omtalar vi at manglande engasjement mellom innbyggjarane for cruisekai i Aurland sannsynlegvis var ein årsak til at hamnevesenet fremja forslag om stopp i planarbeidet. Det er tvilsamt om auka cruisetrafikk ville gitt kraft til lokalsamfunnet og lokale interesse når lokalsamfunnet er delt i synet på tiltaket. I sakspapiret frå hamnevesenet til kommunestyret er stopp i planarbeidet ikkje grunngitt med dette, men om slike forhold likevel har hatt betydning har berekraftvurderingar fått innverknad.

Tryggleik, jobb- og opplevingskvalitet mm

I Innovasjon Norge sine kriterier for sosial berekraft er gjestetilfredshet, tryggleik og opplevingskvalitet i tillegg til jobbkvalitet for dei tilsette i reiselivsbedriftene med som underkriterium.

I planprogrammet er tryggleik omtalt i kapittel fire under tema samfunnssikkerheit, ulykke og risiko. Der heiter det at risiko- og sårbarhetsanalyse for menneske og miljø knytt til etableringa av cruisekaien er eit aktuelt tema. Det er også, i kapittel tre, vist til behovet for vurdering av beredskap og ulykkesrisiko (på kaia, langs vegen, på fjorden).

Gjestetilfredsheit, opplevingskvalitet og jobbkvalitet er ikkje omtalt som tema for konsekvensutgreiinga. Dei to første tilhøva handlar om tredjepart (turistane) og er ikkje inkludert i aktuelle tema for konsekvensutgreiing i forskrifta for konsekvensutgreiing, men ville vere relevant å ha med som del av vurderinga av lokal økonomisk effekt. Leiar av hamnevesenet viser i intervju at han er oppteken av opplevingskvaliteten for turistane når vi spør om alle skip som vil skal få plass på den nye kaia: «Det er ei avgrensing for kor mange ein kan ta i land dersom dei skal få ei oppleving som forventa. Dersom det vert for mykje folk kan det verte problem (...)» Han viser til at hamnevesenet har sett eit tak på 5000 cruisepassasjerar per dag ut frå kor mange passasjerar Flåmsbana har kapasitet til.

Jobbkvalitet for dei tilsette på cruiseskipa er etter det vi kan sjå ikkje inkludert i det som skal konsekvensutgreiast. Arbeidsforholda på cruiseskipa påverkar trivsel for dei som jobbar der, og dermed også helsa deira.

Miljømessig berekraft

Innovasjon Norge sin definisjon av miljømessig berekraft har fire underpunkt: 1) bevaring av natur, kultur og miljø og kulturell rikdom, 2) landskapet sin fysiske og visuelle integritet, 3) biologisk mangfald og 4) reint miljø og ressurseffektivitet. Under analyserar vi om planprogrammet har med krav om konsekvensutgreiing for desse faktorane.

Reint miljø og ressurseffektivitet

Denne indikatoren handlar om: «Å minimere reiselivsbedrifters og turistars forurensing av luft, vann og land (inkludert støy), samt og minimere genereringen av deres avfall og forbruk av knappe og ikke-fornybare ressurser»¹⁴.

¹⁴ http://www.innovasjon Norge.no/no/Reiseliv/Baerekraftig-reiseliv/Prinsipper-for-et-baerekraftig-reiseliv/#.VB0wY_mSzX4

Planprogrammet omtaler ureining og energiforbruk som eit utgreiingstema i kapittel fire. Der heiter det at det skal utgreiast konsekvensane for: «Klimagassutslepp, andre utslepp til luft, ureining av jordbotn og vatn/fjord, energibehov og energibruk». I kapittel tre i planprogrammet (punkt 3.4) er slike forhold noko meir utførleg omtalt, men då i samanheng med folkehelse slik:

Det bør gjerast greie for ureining frå anleggs- og driftsfasen. Støy og auka ferdsel gjennom sentrum og opp til Stegastein/ Aurlandsfjellet kan påverke trivsel og folkehelse lokalt, både under byggefasen og seinare. I utgreiinga må det avklarast om eksisterende utslepp i området må endrast for å få ei tilfredsstillende avløpsløyse. Ureining som klimautslepp og utslepp av organisk materiale i fjorden må og konsekvensutgreiast. Dersom dette er aktuelt må det vurderast avbøtande tiltak her. (T.d. straumforsyning med båten ligg til kai, forbod mot utslepp osv.) Cruiseturismen har også eit klimaaspekt som det er sett fokus på, sist gjennom satsinga på Grøn fjord i regi av verdsarvområda.

I kapittel tre i planprogrammet kjem det også fram at tiltakshavar vurderer etablering av landstraum. Dette vil redusere utslepp av både klimagassar og anna ureining og redusere støy.

Dette betyr at planprogrammet set krav om konsekvensutgreiing til ureining til luft, vatn og land. I punkt 3.4 heiter det at støy, både frå byggefasen og seinare, bør utgreiast. Avfall og klimautslepp skal også vurderast.

Etter vår vurdering dekkjar konsekvensutgreiinga korleis tiltaket vil påverke miljøet ved ureining til luft, vatn og land, men avgrensinga av planområdet til sjølve kaia gjer det ikkje mogleg å tilpasse tiltaket elles setje i verk avbøtande tiltak for å avgrense ureining og støy utanfor planområdet, så som på Vangen-området.

Biologisk mangfold

Denne indikatoren handler i følgje Innovasjon Norge om: «Å støtte bevaringen av naturområder, dyreliv og habitater, og minimere ødeleggelse av disse». I følgje planprogrammet kapittel 4 skal konsekvensar for natur og miljø greiast ut:

Naturmangfald (dyre- og planteliv), på land, i strandsona, i fjorden. Det fysiske inngrepet som cruisekaia utgjer, må sjåast opp mot naturmangfaldlova. Under dette tema må beiteforhold og vandringsmønster for fisken utgreiast.

I kapittel tre i planprogrammet er slike forhold meir utførleg omtalt slik:

Endringar av naturmiljøet vil kunne ha konsekvensar for dei artane som oppheld seg i området. Dersom det er store konsekvensar bør det iverksetjast avbøtande tiltak (...)

Miljøvern faglege vurderingar knytt til naturmangfald (dyre og planteliv), bygging av kai og auka ferdsel i fjorden bør vurderast. Grunnen må undersøkast nærare (særleg med tanke på skred). Det vil bli ført store massar ut i fjorden. Kva for verknadar dette vil få for lokalt for dyre- og planteliv langs fjøra/i fjorden? Skred i fjorden kan oppstå langt unna sprengningspunktet. Dette kan få konsekvensar både for naturmiljø, infrastruktur (ev. kablar osv) og endringar av sjølve landskapet.

Planprogrammet viser til naturmangfaldlova. Dette gir eit omfattande rammeverk for dei vurderingane som skal gjerast. I lova paragraf 8 heiter det m.a. at:

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger.

Vidare viser lova til at offentlege avgjersle når det gjeld fast eigedom skal gjerast ut frå føre-var prinsippet, ei økosystem tilnærming og ut frå vurdering av samla belastning.

Tilvisninga til naturmangfaldlova gir viktige føringar for konsekvensutgreiinga. Lova har som føremål berekraftig vern og bruk slik som kriteriene for berekraftig reiseliv: «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 (...)».

Vår vurdering er difor at planprogrammet set krav til konsekvensutgreiing i tråd med kriteria om biologisk mangfald i eit berekraftig reiseliv.

Landskapet og kulturmiljø

I kriteriene for eit berekraftig reiseliv heiter det at ein skal «bevare og videreutvikle landskapskvalitet, både for by og bygd, slik at landskapets fysiske og visuelle integritet ikke degraderes». I planprogrammet kapittel fire er landskapet omtalt i samanheng med kulturmiljø slik:

Skildring av tiltaket i landskapet - arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet.

Vurdering av verknadar for landskap, identitet og særpreg for innbyggjarar og

lokalsamfunn, nærmiljø, kulturmiljø (sosialt og kulturelt)

Her skal det altså gjerast omfattande konsekvensutgreiingar som i følgje kapittel tre i planprogrammet også omfattar kulturmiljøet på Aurlandsvangen trass i at det ikkje inngår i planområdet.

I innleiinga til kapittel tre i planprogrammet er omsynet til landskapet vektlagt. I innleiinga heiter det m.a. at Noreg si ratifisering av Den europeiske landskapskonvensjonen gjev føringar for arbeidet med landskap:

Landskapet er i følgje konvensjonen både ein verdi som skal forvaltast, og ein ressurs som kan

utviklast og gje grunnlag for ny verdiskaping. Landskapet kan sjåast på som eit fellesgode som alle har lik tilgang til og høve for å gjere til sitt; både den fastbuande, turisten og den næringsdrivande, ulike samfunnssektorar og forvaltningsnivå. Folkeleg engasjement og demokratisk medverknad spelar ei viktig rolle. Den legg og til grunn ei heilskapleg tilnærming til landskap, der det naturgeografiske og kulturhistoriske blir vektlagt i tillegg til det romleg-visuelle.

I punktet landskap (3.2) i planprogrammet er temaet vidare omtalt ved å vise til at området har status som verdsarvområde (Vestnorske Fjordlandskap). Planprogrammet poengtera vidare at det er stor kunnskap om, og erfaring frå, arbeid med landskapskonvensjonen i Aurland: «Landskapskonvensjonen ligg til grunn for alt praktisk arbeid og planlegging gjennomført i regi av Nærøyfjorden verdsarvpark». Planprogrammet peiker også på at ein må vurdere avbøtande tiltak eller alternative løysingar, både i form av seawalk og tenderbåtar.

Med henvisninga til landskapskonvensjonen gir planprogrammet viktige føringar for konsekvensvurderingane for landskapet, og samanhengen til lokal kultur, identitet og deltaking. Dette går lenger enn kriteriene sett opp av Innovasjon Norge. Ut frå dette vurderer vi at planprogrammet tilfredsstillar omsynet til landskap i berekraftig reiseliv. Når det gjeld omsynet til lokalsamfunnets historiske kulturarv, autentiske kultur, tradisjonar og særpreg, er vår vurdering at vektlegginga av omsynet til verdsarvstatusen og ikkje minst verdsarvparken sitt arbeid gjer at kravet til konsekvensvurderingar ser ut til å vere tilfredstillande også på dette punktet.

Oppsummering

Planprogrammet for bygging av ein cruisekai nummer to i Aurland kommune sat krav til utgreiing av dei langsiktige lokale og regionale konsekvensane for reiselivsnæringa av tiltaket, herunder mellom anna konsekvensar for verdsarvstatusen og dei utviklingsprosessane som er sette i gang for berekraftig utviklinga av lokalsamfunna. Dette er tilfredsstillande ut frå Innovasjon Norge sine krav til at berekraftig reiseliv må stimulere til leve- og konkurransedyktigheit for reiselivsbedriftene i eit langsiktig perspektiv. I kapittel to framfor har vi analysert i kva grad planprogrammet legg til rette for lokal verdiskaping på kort sikt.

Planprogrammet inneheld også krav til konsekvensvurdering av tiltak for livskvalitet og sosiale verdiar i samsvar med kriterier for sosial berekraft. Sett i samanheng med at planprogrammet også viser til at cruisekaia vil påverke stadutvikling, kommunesenteret og oppvekstvilkår vil ein også på dette punktet måtte vurdere sosiale forhold som livskvalitet og sosiale verdiar. Planprogrammet legg føringar for at det skal gjennomførast vurderingar av tryggleik både under bygging av kaia og seinare, men verken opplevingskvalitet, gjestetilfredsheit eller jobbkvalitet er omtalt i planprogrammet. Det er ein mangel i forhold til Innovasjon Norge sine prinsipp. Planprosessen har ikkje skapt lokalt engasjere og kraft til lokalsamfunnet og lokale interessentar slik Innovasjon Norge sine kriterium for

sosial berekraft set fokus på. Tvert imot har det vore tydeleg motstand både i Aurland og Flåm mot ein vidare utbygging for meir cruisetrafikk.

Planprogrammet har krav til konsekvensutgreiing som gjer det mogleg å vurdere tiltaket sin effekt på ureining av miljøet og ressurseffektivitet. Når det gjeld biologisk mangfald gir tilvisinga til naturmangfaldlova eit tilstrekkeleg rammeverk, mens tilvisinga Norge sin ratifisering av Den Europeiske Landskapskonvensjonen gi viktige føringar for konsekvensutgreiingane av landskap, identitet, kultur og deltaking. Aurlandssamfunnet sin historiske kulturarv, autentiske kultur, tradisjonar og særpreg er nært knytt til landskapet. Tilvisinga til konsekvensvurdering for verdsarvstatusen og utviklingsprosessane i regi av Verdsarvparken gir retning for desse vurderingane i tråd med kriteriene for berekraftig reiseliv. Samla sett har planprogrammet krav om konsekvensutgreiing som vil få fram effektane ifht. økologisk berekraft.

Planprogrammet manglar derimot eit stort nok planområdet som gjer det mogleg å tilpasse tiltaket for å minimalisere negative effektar og setje inn avbøtande tiltak.

Drøfting

Formålet med denne studien har vore å få fram kunnskap om vilkår for integrering av målet om eit berekraftig reiseliv i lokale utviklingsprosessar. Vi skal svare på tre delspørsmål ved analyse av planarbeidet og planprogrammet for cruisekai nummer to i Aurland kommune:

1. Korleis har planleggingsprosessen påverka vilkåra for integrering av målet om eit berekraftig reiseliv i planprogrammet for ny cruisekai?
2. Korleis har det administrative og politiske systemet påverka vilkåra for integrering av målet om eit berekraftig reiseliv i planprogrammet for ny cruisekai?
3. I kva grad er omsynet til målet eit berekraftig reiseliv integrert i krav til konsekvensutgreiinga?

Planarbeidet vart avslutta 20. november 2014 av kommunestyret før reguleringsplan var utarbeidd. Det vert difor ikkje bygd ein cruisekai nummer to i Aurland kommune, i alle fall ikkje i denne omgang. Grunngevinga for å avslutte planarbeidet var, i følge sakspapir til kommunestyret, at hamnevesenet forventar ein nedgang i cruiseskipanløp i åra framover, og at dette medfører sterkt reduserte inntekter. Seinare i dette kapitlet drøfter vi alternative og supplerande årsaker til at planarbeidet vart avslutta.

Planprosessen

I dette avsnittet skal vi drøfte korleis planprosessen påverka vilkåra for å integrere målet om eit berekraftig reiseliv i planlegginga og planprogrammet. Vi drøftar to forhold. For det første korleis tiltaket fekk gjennomslag på den politiske dagsordenen og korleis prosessen påverka vilkåra for integrering av berekraft. For det andre korleis fastsetting av planleggingsstrategi skjedde og kva følger det hadde for integreringa.

Problem, løysing og politikk

Initiativet til bygging av cruisekai i Aurland kom opphavleg frå Aurland hamnevesen i 2011, men fekk uformell tilslutning i delar av det politiske miljøet hausten 2011. Tiltaket var ikkje forankra i kommuneplanen, og var heller ikkje implementert i kommunal planstrategi. Den manglande forankringa i kommuneplanen bidrog til at tiltaket ikkje vart drøfta og vurdert i forhold til kommunen sine overordna mål. Kommuneplanen nemnar ikkje cruiseturisme, men set fokus på Geoturisme og berekraftig utvikling. Den andre grunnen for at tiltaket ikkje var i samsvar med kommuneplanen var at det aktuelle området var regulert til landbruk, natur og friområde.

Vi finn ei felles problemforståing i det politiske miljø om at kommunesenteret Aurlandsvungen treng meir kommersiell aktivitet. Vungen har i lita grad nytt godt av den reiselivsutviklinga Flåm har vorte til del. Når det politiske miljøet vert klar over at hamnevesenet har drøfta etablering av ein ny cruisekai for å gi kaiplass til fleire cruiseskip passar dette med politikarane si problemforståing. Ei løysing (cruise) «flyt» på fjorden og politikarar trekk den mot Aurland. Politikarar gav hamnevesenet beskjed om å vurdere Aurland som lokalisering for kaia. Det er eit signal om at desse politikarane ville ha cruisekaia til Aurland, og hamnevesenet må motviljug følge etter. Politikarane vektla fordelingsomsyn («det er Aurland sin tur no»), mens hamnevesenet la vekt på ei forretningsmessig vurdering for lokalisering (Flåm). Det avgjerande elementet som fekk satt agendaen er regimeskifte i kommunen etter valet. Valet i 2011 endra på det politiske fleirtalet i kommunestyret og med det endring av kva parti som fekk ordføraren. Den nye fleirtalskoalisjonen med Høgre i leiarsetet ønska vidare cruiseutbygging. Det er ofte ytre omstende som får dei tre straumane problem, aktuell løysing og politikk til å konvergere. Kommunevalet var eit slikt omstende. Vi tolkar det slik at endring i politikkkstraumen var det siste elementet som bidrog til å sette agendaen for val av cruise (løysinga) på ein situasjon med lita aktivitet i kommunesenteret (problemet) slik dette er omtalt i agenda-settings teorien (Groven, 2012; Kingdon, 2011).

Trass i at motivasjonen for cruisekai i Aurland var knytt til å stimulere lokal økonomisk aktivitet bidrog ikkje planprosessen til utvikling av ein ny attraksjonen, ei heller til tilpassing eller utviding av eksisterande attraksjonar for turistane. Planen la opp til at cruisepassasjerane skulle nytte eksisterande tilbod anten på Aurlandsfjellet, Aurlandsdalen eller i Flåm trass i at Flåmsbana på det næraste har sprengt kapasitet. Det politiske fleirtalet utvikla ikkje ein felles strategi for korleis kaia skulle maksimere lokal økonomisk verdiskaping i Aurlandsamfunnet. Dette er overraskande, men er kanskje ein konsekvens av ein lite systematisk og planmessig arbeidsmåte. Arbeidsmåten er ei hindring for at planprosessen skulle bidra til integrering av berekraftig reiseliv, ikkje berre for å stimulere til lokal økonomisk verdiskaping, men også sosial og miljømessig berekraft. Grunnen er at slike omsyn krev vurdering av ulike strategiar og tiltak ifht. overordna mål som del av planprosessen. Val av løysing på problemet for kommunesenteret ser ut for å vere tatt utanfor planprosessen.

På slutten av 2012 fremjar hamnevesenet plutselig forslag om etablering av seawalk i Flåm. Etter ein uryddig saksførebuing og politisk handsaming gjer utval for plan og utvikling vedtak om at tiltaket må vurderast i samanheng med ein kommunedelplan for Flåm. Dermed vart det opna for ein meir heilskapleg vurdering av tiltaket som gav moglegheit for å integrere berekraftomsyn.

Svak forankring

Framlegget om å starte opp ein planprosess for etablering av cruisekai ved kommunesenteret i Aurland var i strid med arealplanen for kommunen. Både fordi arealet var regulert til andre føremål og fordi samfunnsdelen i kommuneplanen ikkje nemnde cruiseturisme i det heile i sin omtale av reiselivsutvikling. Planen sette fokus på Geoturisme, ein turisme som - i følge ein definisjon gitt av Innovasjon Norge¹⁵ – skal ta vare på, forsterkar og framhevar staden sin eigenart i form av miljø, kultur, estetikk og kulturarv, og som samstundes skal kome lokalsamfunnet til gode. I den nyss vedtekte næringsplanen for kommunen er opplevingsturisme, eksklusivitet og reiselivsutvikling knytt til verna området og verdsarv prioritert. Fylkesdelplan for reiseliv har berekraft som eit av tre overordna mål og prioriterer vandring i vid forstand som satsinga for fylket. Vidare ekspansjon av cruiseturisme er ikkje prioritert. Alle desse plandokumenta peiker i ei anna retning for reiselivet enn forsterka satsing på cruiseturisme.

Aurland kommune har likevel fridom til å vedta vidare cruiseutbygging, men om ein skulle følge intensjonen i Plan- og bygningslova burde dette utgreiast og vurderast i ein overordna planprosess slik at strategival vart gjort synleg. Systematisk planarbeid i samarbeid med kommuneadministrasjonen er likevel ikkje det inntrykket vi set igjen med etter å analysert denne planprosessen. Som ein av våre informantar uttalte i intervju om politikarane si haldning til planlegging: «(...) Det skjer endring frå eit møte til neste møte. Vi er ein vandrande gruppe ifht. til kva vi meiner». Sett frå administrasjonen sin side kan denne arbeidsmåten opplevast som å verte «kopla av» avgjersleprosessane.

Det er positivt at ein kan skifte standpunkt, men føremålet med planlegging er å knyte saman kunnskap, visjonar/mål og handling på ein systematisk måte i deltakande prosessar (Amdam & Amdam, 2000; Friedmann, 1987).

Institusjonell makt

I Plan- og bygningslova paragraf 11-2 heiter det at kommuneplanen bør innehalde ein omtale og vurdering av alternative strategiar for utvikling av kommunen. Strategiar er framgangsmåtar for å nå mål. I departementet sin rettleiar til samfunnsdelen av kommuneplanen heiter det at det ikkje er konkrete krav til omfanget av slike vurderingar, men det er viktig at strategiane: «*relaterer seg til de målformuleringer som kommunen har satt seg og til kommuneplanens handlingsdel*». For at samfunnsdelen av kommuneplanen skal vere eit nyttig styringsverktøy må planen «*synliggjøre*

¹⁵ <http://www.innovasjon Norge.no/Documents/old/Documents/reiseliv/Hvitebok%202010.pdf>

strategiske plangrep» ved at «*politiske prioriteringer»*¹⁶ kjem tydelig fram i dokumentet. Ein kommuneplan skal synleggjere strategival og vise kva ulike strategiar betyr for å nå mål innafør dei økonomiske rammer kommunen har.

Vi finn ikkje slike vurderingar i kommuneplanen, ei heller vurderingar av ulike strategiar for reiselivsutvikling. Kommuneplanen skisserer derimot prinsipp for den vidare reiselivsutviklinga med vekt på Geoturisme og utvikling av skuldersesongane og heilårsarbeidsplassar, mens cruiseturisme ikkje er nemnd. Også fylkesdelplan for reiseliv prioriterer reiselivsutvikling som gir heilårsarbeidsplassar. Kommuneplanen for Aurland viser dessutan til at Nærøyfjorden Verdsarvpark prøvar ut nye samarbeidsformer mellom næringslivet, næringsdrivande, innbyggjarane og styresmaktene. Slik sett gir kommuneplanen ei retning for den vidare reiselivsutviklinga.

Planprogrammet for ny cruisekai har ikkje omtale og vurderingar av korleis vidare cruiseutbygging og andre utviklingsstrategiar passar opp mot desse prinsippa for reiselivsutvikling i kommuneplanen og fylkesdelplanen. Stimulerer vidare cruiseutbygging til å ivareta, forsterke og framheve staden sin eigenart når det gjeld miljø, kultur, estetikk, kulturarv (Geoturisme)? I kva grad gjer andre turiststrategiar det? Kva form for turisme bidreg mest til å nå kommunen sine overordna mål? Bidreg cruisetraffikk til heilårsturisme? Slike spørsmål er ikkje vurdert i planprogrammet og vert heller ikkje vurdert i den vidare planlegginga. Ein kan hevde at konsekvensutgreiinga (KU) kjem inn på dette ved å vurdere konsekvensane av ny cruisekai ved Tjøresva for verdsarvstatusen og verdsarvparken sitt arbeid. I den samanheng skal KU kome inn på både konsekvensar for landskap, identitet og særpreg for innbyggjarar og lokalsamfunn, nærmiljø, kulturmiljø (sosialt og kulturelt). Vår vurdering er likevel at konsekvensvurdering av eitt bestemt tiltak er noko anna enn vurdering av alternative utviklingsstrategiar for reiselivet i kommunen. For å vurdere strategiar må ein inn på i kva grad ulike reiselivsstrategiar stimulerer til verdiane som ligg i omgrepa Geoturisme og berekraftig utvikling. Det er denne type vurderingar rådmannen etterlyser i sakspapir til møte i kommunestyret i oktober 2012. Han ønskjer ein «*grundig diskusjon om kva type næring og aktivitet det skal leggjast til rette for på Aurlandsvangen»*. Det høyrer heime i ein kommuneplan eller kommunedelplan, men ein slik plan ville ikkje det politiske fleirtalet ha.

Det var også denne type vurderingar dei mange debattinnlegga i Sogn Avis i 2012 frå innbyggjarar i Aurland var oppteken av. Debattinnlegga reiste spørsmål om kva for reiselivsutvikling lokalsamfunnet trengte. Ein innbyggjar spurde kva utviklingsretning som var ønskjeleg for kommunen? Ein annan spurde om det var fornuftig å satse endå sterkare på cruise og dermed verte sårbar for endringar i marknaden? Ein tredje spurde om meir cruiseturisme ville gjere det meir attraktivt å bu i kommunen? Desse spørsmåla fekk ikkje svar frå det politiske fleirtalet som gjekk inn for utarbeiding av reguleringsplan for ny cruisekai.

Vi tolkar tausheita angående desse spørsmåla som bevisst usynleggjering av eit viktig strategival for kommunen. Den måten planprosessen vart leia på gjorde strategivalet for vidare reiselivsutvikling usynleg, og er heller ikkje i samsvar med intensjonen og føremålet til Plan- og bygningslova. Å hindre eit spørsmål eller ein sak å kome på agendaen er institusjonell maktbruk (Bachrach & Baratz, 1970; E. Brendehaug, 2013b). Slike hindringer er ofte eit resultat av selektivitet ved at organisasjonar retter fokus mot nokre saker og ikkje andre, og saker vert vinkla ut frå definerte interesser til organisasjonen, og ikkje andre interesser (Schattschneider, 1960). Ein kan kanskje ikkje forvente at eit sektororgan som hamnevesenet ville synleggjere strategival for vidare reiselivsutvikling. Deira oppgåve er å drive hamnar og planlegge og byggje nye¹⁷. Derimot skulle ein forvente at politikarane og kommunestyret synleggjorde dette strategivalet. Det gjorde dei ikkje. Det svekka moglegheitene for å integrere omsynet til berekraftig reiseliv.

¹⁶ <http://www.regjeringen.no/pages/37859260/T-1492.pdf>

¹⁷ <http://aurlandhavn.no/>

Institusjonell makt var ikkje berre i funksjon når det gjaldt utviklingsstrategi, men også ved å hindre utgreiing av ulike lokaliseringar av ny cruisekai. Trass i at kommunestyret vedtok at fleire lokaliseringar skulle utgreiast vart dette aldri implementert i planprogrammet. Fleire politikarar hevda i intervju at dette likevel skulle gjerast, men faktum er at alternativa ikkje ville ha vorte utgreidd på ein likeverdig måte som lokaliteten Tjøresva. Kanskje viser dette ein mangel på plankompetanse eller viser det ei lite ansvarleg haldning til plansystemet. Når alternative lokaliseringar ikkje er likeverdig utgreidd ville kommunestyret ikkje ha moglegheit for å gjere ein reell samanlikning av dei ulike alternativa.

Planprosessen inneheld også andre vedtak kor oppfølginga av vedtaket er uklar. Etter høyringsprosessen vedtok kommunestyret 14. oktober 2012 at: «*Det skal utarbeidast konsekvensutgreiing i tråd med innspel kome i høyringa*». På høyringa kom det forslag både om utarbeiding av kommunedelplan, inkludert stadanalyse av Aurlandsvengen. Vedtaket kan tolkast som at ein skulle utforme konsekvensutgreiing av desse forslaga. Det er likevel ikkje den tolkinga som er lagt til grunn i det vidare arbeidet. Tolkinga inneber eit vesentleg skilje mellom området for reguleringsplanen og området for konsekvensutgreiinga.

Det ser ikkje ut for at dette skilje er kjent for styreleiar i hamnestyret. Han seier at: «Plangrensene er trekt heilt fram til rådhuset no. Ikkje veldig stor del av sentrum som ikkje er med. Ein seawalk i Aurland ligg innfor dei plangrensene som er med». På side 5 i planprogrammet er planområdet for reguleringsplanen vist. Området er avgrensa til det nære området rundt cruisekaia, mens Aurlandsvengen ikkje er med. Ei slik avgrensing av planområdet hindrar kommunestyret å gjere tilpassingar for å ta omsyn til berekraftig reiseliv, anten det gjeld økonomiske, sosiale eller miljømessige forhold.

Det kan sjå ut for at val av strategi og lokalisering vart gjort uformelt forut og utanfor planprosessen. Ordføraren seier i intervju: «*(...) Mange meiner at det no er Aurlandsvengen sin tur. Er det andre ting som kan gje tilsvarande inntekter (som cruise)?*». Underforstått svarer ordføraren negativt på dette, men ikkje som eit resultat av informasjon og vurderingar i ein kommuneplanprosess.

Symbolsk deltaking

Deltaking i form av høyringsuttale, folkemøte og debattinnlegg vert kalla konsultasjon og er ikkje i seg sjølv ein garanti for innverknad, men makta kan vise til at deltakarane har fått uttale seg. Deltakinga kan då framstå som symbolsk utan reell innverknad.

Dilemmaet for mange styresmakter er at dei både er avhengige av deltaking og at dei fryktar deltaking fordi ved reell deltaking mistar dei kontroll over resultatet og planprosessen kan ta lengre tid. Om denne frykta styrer i kva grad deltakarane får innverknad vil misstillit og framandgjerung auke (Pretty, 1995, p.1252). Når politikarane ikkje møter opp på folkemøte og når dei ikkje svarar på debattinnlegg i media får ein inntrykk av at deltakinga er symbolsk. Det gir inntrykk av at du kan seie din meining, men vi bryr oss ikkje om kva du seier.

På eit område har det likevel skjedd endringar i løpet av planprosessen: området for konsekvensutgreiinga er utvida og tema for utgreiinga er supplert. Slik sett har politikarane gitt kritikarane innverknad. Vi kan likevel merke oss at denne innverknaden ikkje rokkar ved premisset for planlegginga: ein forsterka cruiseutbygging.

Når institusjonell makt vert brukt kan innbyggjarar artikulere motmakt ved å rette merksemd mot det som vert forsøkt skjult. Ved å avdekkje det som vert halde skjult ved å avsløre makta sine handlingar i det offentlege rom kan ein mobilisere for endring (Flyvbjerg, 1998). Dei mange debattinnlegga i lokalavisa løpet av 2012 var ein forsiktig måte å gjere dette på, mens «rundballeaksjonen» og banner over Flåmselva var sterkare verkemiddel for det same. Vi har ikkje data for korleis denne motmakta har verka på andre innbyggjarar, men det er sannsynleg at det har bidrege til at folk har tatt standpunkt. Allereie før rundballeaksjonane vart gjennomført (vinter 2014) registrerte styreleiar for hamnevesenet at det var «betydeleg skepsis i lokalsamfunnet». Han sa vidare at han ville legge «stor vekt på» innbyggjarane si haldning i sine vurderingar av utbygginga.

Etter denne refleksjonen sette hamnesjefen ulovleg ut bøyer i elvemunninga av Flåmselva. Det har sannsynlegvis bidrege til å styrke motstanden. Ingen leiande politikarar vil seie at aksjonar har bidrege til å skrinlegge planar, men aksjonane og handlingane frå hamnesjefen har påverka innbyggjarane si haldning til vidare cruiseutbygging. På bakgrunn av at planane er stoppa er vår hypotese at motstanden mellom innbyggjarane har auka i 2014. Kommunestyret sitt vedtak i november 2014 om å avslutte planprosessen og ikkje etablere ein cruisekai nummer to i kommunen viser at innbyggjarar sitt engasjement, deltaking og meining har spelt ei viktig rolle. Slik sett enda planprosessen ikkje med symbolsk deltaking, men innbyggjarane måtte sjølv utvikle verkemidla og handle for å sette agendaen.

Oppsummering

Framlegget om å starte opp ein planprosess for etablering av cruisekai ved kommunesenteret i Aurland var i strid med arealplanen for kommunen. Cruiseturisme var heller ikkje nemnd som strategi for utvikling av reiselivet i kommunen i kommuneplanen sin samfunnsdel. I den nyss vedtekte næringsplanen for kommunen er opplevingsturisme, eksklusivitet og reiselivsutvikling knytt til verna området og verdsarv prioritert. Alt dette peiker mot å utvikle eit anna type reiseliv enn endå meir av konvensjonell cruiseturisme. Planlegging for etablering av cruisekai i Aurland kom likevel på den politiske agendaen fordi kommunevalet gav ein ny fleirtalskoalisjon i kommunestyret som meinte at hamnevesenet sine tankar om ein cruisekai nummer to var svaret på eit problem for Aurlandsvengen som trengte meir kommersiell aktivitet. Ei løysing (cruisetraffikk) finn eit problem ved hjelp av det nye politiske fleirtalet i kommunestyret. Trass i at motivasjonen for cruisekai i Aurland er knytt til å stimulere lokal økonomisk aktivitet utvikla ikkje det politiske fleirtalet ein strategi med tiltak for korleis kaia kunne maksimere lokal økonomisk verdiskaping for Aurlandsamfunnet. Det var ei hindring for at planprosessen og tiltaket skulle stimulerer til lokal økonomisk verdiskaping.

Eit viktig vilkår for å stimulere til integrering av berekraftig reiseliv er at planprosessen er reell, det vil seie at den vert gjennomført på ein slik måte at politikarane får eit kunnskapsgrunnlag for val mellom ulike utviklingsstrategiar og tiltak for reiselivet. Kunnskap og vurderingar om i kva grad ulike reiselivsstrategiar bidreg til å nå overordna mål (berekraftig utvikling) og ønska retning for reiselivsutviklinga (Geoturisme). Rådmannen fremja forslag om utarbeiding av ein kommunedelplan for å utvikle slik kunnskap, men fleirtalet i kommunestyret i Aurland ville ikkje ha ein slik plan. Det var også slike spørsmål dei mange debattinnlegga i Sogn Avis reiste i løpet av 2012: kva er ønska utvikling for lokalsamfunnet generelt og reiselivet spesielt. Den politiske leiinga svarte ikkje på dei mange innlegga. Vi tolkar tausheta som bevisst usynleggjering av eit viktig strategival for kommunen. Institusjonell makt var i aksjon, makt som hindringar at ei sak vert sett på agendaen. Den måten planprosessen vart leia på gjorde strategivalet for vidare reiselivsutvikling usynleg. Det er ikkje i samsvar med intensjonen og føremålet til Plan- og bygningslova.

Slik makt var også i funksjon når det gjaldt vedtaket i kommunestyret om utgreiing av alternative lokaliseringar. Det vart aldri tatt med i planprogrammet. I staden vart det gjort vurderingar av ulike lokaliseringalternativ utanfor den formelle planprosessen. Om planprosessen hadde vore slutført ville ikkje politikarane fått velje mellom likeverdige utgreidde lokaliseringalternativ. Det var også ei hindring for å skape vilkår for integrering av omsynet til berekraftig reiseliv.

Det ser difor ut for at politikarane i Aurland kommune ikkje har nytta planprosessen til det som er intensjonen med han i følgje plan- og bygningslova: å greie ut ulike strategiar og tiltak for så å vurdere i kva grad dei bidreg til realisering av overordna mål i kommuneplanen. Val av strategi (forsterka cruiseutbygging) og tiltak (lokalisering av ny cruisekai) vart valt utanfor planprosessen. Institusjonell makt har vore i funksjon for å hindre synleggjering av strategisk viktig val for lokalsamfunnet. Det har ikkje fremja integrering av berekraftig reiseliv. Eit verkemiddel for å bryte institusjonell makt er å avsløre makta sine handlingar i det offentlege rom slik aksjonane i Flåm sumaren 2014 gjorde. Sannsynlegvis har dette styrka motstanden og same haust avsluttar kommunestyret heile planprosessen. Det viser at innbyggjarar sitt engasjement, deltaking og meining

har spelt ei viktig rolle, men innbyggjarane måtte sjølv utvikle verkemidla og handle for å sette agendaen.

Systemet

I dette avsnittet skal vi drøfte korleis det politiske og administrative systemet har påverka vilkåra for integrering av omsynet til berekraftig reiseliv. Vi legg vekt på å drøfte tre forhold: plankompetansen i kommunen, haldning og tradisjon for planlegging, og organisering og styring av Aurland hamnevesen.

Plankompetanse

Aurland kommune var utan planfagleg kompetanse i administrasjonen mange år på slutten av 2000-talet. I dag er dette retta opp med fleire tilsette i kommunen med slik kompetanse. Frå administrasjonen er det tatt initiativ til å styrke det systematiske planarbeidet mellom anna med å integrere økonomiplanen i kommuneplanen sin handlingsdel, eit forslag som har fått gehør frå Fylkesmannen.

Dei tilsette opplever likevel at kommunen er prega av svakt fokus på planlegging. Dette kjem mellom anna til uttrykk ved at administrasjonen har vanskar med å få koordinert Aurland hamnevesen sitt planarbeid med øvrig planlegging i kommunen. Planlegging for etablering av cruisekai vart ikkje implementert i kommunal planstrategien hausten 2011 når strategien var oppe til revisjon, men først i 2012 etter initiativ frå rådmannen. Eit anna eksempel på svakt planfokus er den måten planprosessen for cruisekai i Aurland har vore leia og utforma på. Intensjonen og føremålet til Plan- og Bygningslova vart ikkje følgd. Andre eksempel på svak plankompetanse var:

- Planprogrammet vart ikkje vedteken på nytt etter høringsrunden trass i at politikarane vedtok å integrere innspel frå høringsrunden i planen
- Utval for plan og utvikling satt i gang planlegging av seawalk i Flåm utan krav til konsekvensutgreiing
- Konsekvensutgreiing vert omtalt som «strafferunde» av leiande politikar

Oppstart av planlegging av Seawalk i Flåm vart tilrådd av rådmannen utan krav om konsekvensutgreiing. Det syner at det ikkje bare var politikarane som mangla kompetanse eller planfokus. Kommunestyret retta opp dette seinare med vedtak om at konsekvensutgreiing skulle gjennomførast.

Det generelle inntrykket er likevel at plankompetansen er svak mellom politikarane, mens administrasjonen etter kvart har oppnådd ein god kompetanse. Det ser ut for at administrasjonen og det politiske miljø representerer ulike kulturar for planlegging. Det er likevel ikkje lett å konkludere om det er manglande kompetanse eller haldninga til planlegging som kjem til uttrykk i eksempla ovafor. Sannsynlegvis er det ein samanheng mellom haldning og kompetanse og mellom tradisjon og kompetanse. I neste avsnitt drøfter vi haldningar og tradisjon til planlegging.

Haldning og tradisjon for planlegging

Administrasjonen i kommunen opplever at systematisk planarbeid ofte vert brote av politikarane. Rådmannen seier at: «*Det er vanskeleg å få den raude tråden i saker. Det er kjekkare å koplav administrasjonen*». Kommuneadministrasjonen opplever lita interesse for planlegging hos den politiske leiinga i kommunen. I den grad planar må utarbeidast skal dei «*vere korte, tynne og gi raske resultat*». Den måten planprosessen for utforming av planprogrammet er gjennomført på stadfester dette.

Analysen viser at det kan vere tre typar forklaringar på svak tradisjon og haldning til planlegging. Den historiske forklaringa dreier seg om at dei auka inntektene frå vasskraftutbygginga har gjort kommunen mindre planorientert. Auken i inntekter på 1970-talet kan ha bidrege til å utvikle ein kultur der det ikkje vart naudsynt «*å snu på kvar krone*» før han vart brukt. Rådmannen viser også til

andre vedtak i kommunestyret der denne haldninga kjem til uttrykk, t.d. i spørsmålet om skuleskysstil Sogndal der kommunen betalar båtskysstil trass i at fylkeskommunen dekkert utgiftene til skysst med buss.

Ei anna forklaring er regimeskiftet i det politiske fleirtalet i kommunen. Ein informant i kommuneadministrasjonen viser til at dette gav eit skifte i haldninga for mindre og enklare planlegging. Ser vi desse to forklaringane (kraftinntekter og regimeskifte) i samanheng så kan det bety at den siste forklaringa forsterka eit allereie svakt planleggingsfokus i kommuneleiinga.

Ein tredje forklaring ser spørsmålet frå det politiske miljøet sin ståstad. Ein informant viser til at det politiske miljøet opplever at overordna styresmakter sine krav til planlegging er lite tilpassa lokale forhold og at lokal kunnskap vert tillagt lita vekt. I Aurland vil politikarane planlegge på si eiga måte. Kan dei få fram den informasjonen som trengst utan tidkrevjande kommuneplanlegging så vel politikarane det.

Ein annan politikar i UPU, som ikkje representerer fleirtalet i kommunestyret, viser til at på folkemunne i Aurland vert krav frå fylkeskommunen eller fylkesmannen (begge lokalisert på Leikanger) ikkje oppfatta som relevant: «Det kjem frå Leikanger, og då kan det ikkje vera bra for oss». Ei slik haldning gir ikkje dei politikarane vi har intervjuet uttrykk for, men fylkesdelplanen for reiseliv får ikkje gjenklang hos ordføraren. Fylkesdelplanen prioriterer reiselivsutvikling som stimulerer til heilårsarbeidsplasser og syner til at cruiseutbygging bør skje der det allereie er etablert infrastruktur for cruiseturisme.

Våre data syner at formell planlegging har svake vilkår i det politiske miljøet i Aurland kommune. Krav til formell planlegging vert oppfatta meir til heft enn til gagn mellom anna på bakgrunn av dårlege erfaringar med overordna planstyresmakt. Ein ser ikkje krav til systematisk planlegging etter Plan- og bygningslova som eit hjelpemiddel til å få fram eit kunnskapsgrunnlag for å fatte gode avgjersle, men meir som eit pålegg utanfrå. Tradisjonen og haldninga for å gjennomføre avgjersleprosessar på sin eiga måte står sterkt, ein praksis som gir auka makt til dei som har formell makt. Dermed vert integrering av berekraft omsyn avhengig av om det politiske fleirtalet og den politiske leiinga ønskjer å integrere slik omsyn.

Hamnevesenet sin rolle

Aurland hamnevesenet vart oppretta i 1999 samstundes som fastkai for cruisetrafikk i Flåm vart bygd. Tidlegare var det kommuneadministrasjonen som stod for drift og utvikling av hamnene. Føremålet med oppretting av AH i si tid var praktisk i følgje dagens ordførar, ein trengte ein aktør som kunne drive hamnene. Rolla til hamnevesenet på denne tid kan vi definere som å vere ein iverksetjar av kommunestyret sin politikk. Den organisatoriske endringa var likevel viktig. Før oppretting av det kommunale føretaket var hamneforvaltninga ein integrert del av kommuneadministrasjonen sitt virke, ein administrasjon som hadde til oppgåve å førebu og iverksetje heile spekteret av saker og spørsmål for dei politiske organa i kommunen. Det gir høve til å sjå samanhengar og heilskap mellom sektorar. Med oppretting av det kommunale føretaket vart hamneforvaltninga flytta til ein sektorbedrift som ikkje hadde i oppgåve å sjå samanhengar og heilskap med øvrig kommunal drift og utvikling. Organiseringa stimulerte til selektivitet i forståing av problem og kva som var aktuelle løysingar basert på tidlegare praksis og erfaringar.

Selektiviteten kjem til uttrykk i fråver av motførestillingar til å satse endå sterkare på cruisetrafikk ved å utvide kaikapasiteten. Planprogrammet drøfter ikkje fordelar og ulemper ved utvidinga. Både planprogrammet og intervjudata gir uttrykk for ei haldning om at det er eit problem at hamnevesenet ikkje har kapasitet til å kunne ta imot fleire skip. At etterspurnaden er større enn tilbodet om kaiplass vert ikkje sett på som ein moglegheit til å skjerpe miljøkrav til skipa og/eller auke kaiavgiftene meir enn ein elles ville ha gjort. Dette viser selektivitet i forståing av problem- og moglege løysingar.

Ein informant saknar ei overbygninga til det kommunale føretaket som gir føringar for drifta. Vedkommande opplever at det kommunale føretaket agerer «*som einkvan annan bedrift som vil dei presse sine interesser så langt som dei kan*». Den overbygninga kommunestyrerepresentanten etterlyser er i følge kommunelova tillagt kommunestyret. Det ser ikkje ut for at kommunestyret har fylt denne rolla. Det er ikkje uvanleg at norske kommunestyrar strever med å finne ut av si rolle som øvste ansvarlege for kommunale føretak (Gjertsen & Martinussen, 2006). Det ser ut for at Aurland kommunestyret sjølv ser denne utfordringa i og med at ein har tatt initiativ til å utforme ein eigarskapsstrategi. Det er dette Terje Hilstad peikar på i sine retoriske formulerte utsagt om Aurland hamnevesen i Sogn Avis 2. mai 2013 : «*Det let til at dei (hamnevesenet) vil ha mynde som kommunen, fridom som eit privat føretak, men ansvar vil dei ikkje vite av*». Eit tiltak utført av hamnevesenet sommaren 2014 forsterkar inntrykket Hilstad teiknar. Hamnevesenet plasserte då ut to fortøyingsbåar for cruiseskip i hamnebasenget i Flåm utan førehandsgodkjenning frå kommunen. Tiltaket var difor ulovleg.

Etter vår vurdering har det skjedd to viktige endringar i styring og forvaltning av hamnar og farvatn ved oppretting av Aurland hamnevesen. For det første ved at ansvaret er overført frå ein organisasjon som har ansvar for heilskapen i lokalsamfunnet (kommuneadministrasjonen og kommunestyret) til ein organisasjon som er oppretta for å ivareta ein avgrensa interesse eller funksjon (føretaket Aurland hamnevesen). Samfunnsforskaren Tönnies omtaler dette som skilnaden på ein «*Gemeinschaft*» organisering og ein «*Gesellschaft*» organisering (Tönnies, 1955). *Gemeinschaft* er eit sosiologisk uttrykk for tradisjonelle samfunnsformer, med sterke sosiale band og avhengigheiter mellom individ; dette i motsetnad til *gesellschaft* som vert nytta for å karakterisere det moderne samfunnet, med svakare band og der samfunnet i større grad vart halden saman av forretningsmessige transaksjoner. For det andre at prinsippa for koordinering og styring i organisasjonen endra frå vektlegging av planlegging til eit marknadsfokus (Hanssen, Johnstad, & Klausen, 2009).

På bakgrunn av denne analysen er vår påstand at Aurland hamnevesenet har endra rolle frå å vere iverksetjar av kommunestyret sin politikk til å praktisere ein utviklarrolle. Denne endringa er ikkje reflektert i hamnevesenet si eiga rapportering til kommunestyret, ei heller debattert i kommunestyret. Det klåraste teiknet på utviklarrolla er initiativet for å få etablert ein cruisekai nummer to i kommunen. Våren 2011 leverer Norconsult ein rapport om alternative lokaliseringar for cruisekai nummer to på oppdrag av Aurland hamnevesen. Initiativet for å etablere ein ny cruisekai var ikkje formelt forankra i kommunestyret på denne tid. Det var først gjort uformelt hausten 2011 og formelt først i juni 2012. Det er difor grunn til å spørje om Aurland hamnevesen har vorte ein kommune i kommunen.

Ein må forvente at ein sektorinteresse som hamnevesenet vil fremje planar for å utvide sin verksemd og vere lite interessert i utgreiing av alternative utviklingsstrategiar slik Plan- og bygningslova set fokus på. Når det politiske fleirtal i stor grad har gitt føretaket 'frie tøyler' og ikkje har korrigert hamnevesenet sin planleggingsstrategi i denne eller andre saker har dei i praksis gitt sin tilslutning til hamnevesenet sin politikk. Organiseringa av hamnevesenet som eit kommunalt føretak og den manglande politiske styringa av føretaket har difor vore ei hindring for integrering av omsynet til berekraftig reiseliv.

Oppsummering

Plankompetansen i kommuneadministrasjonen var god under planleggingsprosessen, mens kompetansen i det politiske miljø var svakare. Når samstundes tradisjon og haldning til planlegging mellom politikarane var svak vart ikkje kommuneorganisasjonen som heilskap ein samla kraft for heilskapleg planlegging og integrering av berekraftomsyn. Tvert imot opplevde administrasjonen at deira forsøk på systematisk planarbeid vart brote av politikarane.

Føremålet med planlegging er å knyte saman kunnskap, visjonar/mål og handling på ein systematisk måte i prosessar der innbyggjarane deltek. Krav til formell planlegging vart oppfatta meir til heft enn

til gagn i delar av det politiske miljø i Aurland. Dette bygger m.a. på bakgrunn av dårlege erfaringar med overordna planstyresmakt. Ein ser ikkje krav til systematisk planlegging etter plan- og bygningslova som eit hjelpemiddel til å få fram eit kunnskapsgrunnlag for å fatte gode avgjersle, men meir som eit pålegg utanfrå. Tradisjonen og haldninga for å gjennomføre avgjersleprosessar på sin eiga måte står sterkt mellom politikarar i kommunen, ein praksis som gir auka makt til dei som har makt frå før. Dermed vert integrering av berekraftomsyn avhengig av om det politiske fleirtalet og den politiske leiinga ønskjer å integrere slike omsyn.

Med oppretting av Aurland hamnevesen som eit kommunal føretak i 1999 endra kommunestyret viktige prinsipp for styring, koordinering og organisering av hamneforvaltninga. Ansvarert vart flytta frå ein offentleg organisasjon (kommuneadministrasjonen og kommunestyret) som har tradisjon for, og er organisert for, å sjå samanhengar og drive heilskapleg forvaltning til ein halvoffentleg organisasjon med ein avgrensa funksjon og sektorinteresse. Dette er ei organisatorisk endring som kan omtalast som å gå frå ein «Gemeinschaft» organisering til ein «Gesellschaft» organisering. Vidare har endring i organisering ført til større vekt på marknadsstyring framfor samfunnsplanlegging. Manglande politisk styring har bidrege til Aurland hamnevesenet har endra sin rolle frå å vere iverksetjar av kommunestyret sin politikk til å praktisere ein utviklarrolle, utan politisk debatt. Oppstart av planarbeidet for oppretting av cruisekai nummer to i kommunen er eit teikn på denne endringa av rolle. Organiseringa av hamnevesenet som eit kommunalt føretak og manglande politisk styring har difor vore ei hindring for integrering av omsynet til berekraftig reiseliv. Kommunestyret har vedteke ein organisatorisk struktur som fremjar sektorinteressene innan hamneutbygging og forvaltning av farvatna i kommunen.

Konsekvensutgreiinga

Analysen framfor har vist korleis planprosessen og plansystemet ikkje har stimulert til integrering av berekraftomsyn i planlegginga og planprogrammet. I vurderingane ovafor har vi analysert dei delane av planprogrammet som ikkje omhandlar konsekvensutgreiinga. No skal vi ta for oss denne utgreiinga. Vi skal svare på om krava til konsekvensutgreiinga tek omsyn til integrering av berekraftig reiseliv?

Analysen viser krav til konsekvensutgreiing i hovudsak er tilfredstillande for å få fram tiltaket sine effektar ifht. miljømessig berekraft slik det er definert i Innovasjon Norge sine kriterium for berekraftig reiseliv. Tiltaket sin verknad både på naturmangfald, landskap, kulturminne, kulturmiljø, ureining og energibruk skal greiast ut. Tilvisinga til naturmangfaldlova, Den Europeiske Landskapskonvensjonen og verdsarvstatusen gir ei klår retning for desse vurderingane i tråd med kriteriene for berekraftig reiseliv.

Når det gjeld lokal økonomisk verdiskaping har planprogrammet med krav om utgreiing av dei langsiktige lokale og regionale konsekvensane for reiselivsnæringa av tiltaket. Vidare skal ein greia ut konsekvensar for verdsarvstatusen og dei utviklingsprosessane som er sett i gang for berekraftig utviklinga av lokalsamfunna. Slik sett legg planen opp til å få fram verknadene for andre delar av reiselivet og på lokal og regiona utvikling generelt. I kapittel to har vi analysert i kva grad planprogrammet legg til rette for lokal verdiskaping.

Planprogrammet set også krav om konsekvensutgreiing av sosiale forhold som livskvalitet og sosiale verdiar. Det skal også gjennomførast vurderingar av tryggleik både under bygging av kaia og seinare. Derimot er verken opplevingskvalitet, gjestetilfredsheit eller jobbkvalitet omtalt i planprogrammet, kriterium som er ein del av Innovasjon Norge sine prinsipp for berekraftig reiseliv. Det er ein mangel.

I prinsippa for berekraftig reiseliv er også lokal kontroll og engasjement fokusert. Det står lite om lokal kontroll som utgreiingstema, men i innleiinga i kapittel 3 er det vist til at den europeiske landskapskonvensjonen som vektlegg medverknad i utforming og gjennomføring av landskapspolitikk. Konvensjonen fokuserer på bevisstgjerjing, kunnskap og kartlegging av landskap, og mindre på korleis ein skal vurdere ulike omsyn i forhold til kvarandre. Innovasjon Norge sine krav til

berekraftig reiseliv er tydeligare ved å uttale at reiselivsutviklinga skal: «*engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interessentar*». Vi tolkar avslutning av planarbeidet å m.a. vere grunna på manglande engasjement mellom innbyggjarane for cruisekai i Aurland. Dersom dette er rett viser det at berekraftvurderingar har fått avgjerande vekt til slutt.

Ein veikskap gitt dette avgrensa perspektivet er som omtalt framom at planprogrammet manglar eit planområdet som gjer det mogleg å tilpasse tiltaket for å minimalisere negative effektar og setje inn avbøtande tiltak. Dette gjeld både for miljømessige og sosiale forhold. Det politiske fleirtalet har stått for denne avgrensinga trass i planfaglige argumentet frå administrasjonen om å utvide planområdet. Dermed har politikarane sjølv gjort det tungvindt å setje i verk avbøtande tiltak.

Stopp i planarbeidet

Aurland kommunestyret vedtok 20. november 2014 å avslutte planarbeidet med å etablerte ein cruisekai nummer to i kommunen. Grunngevinga for vedtaket var nedgang i cruisetrafikken og som fylgje av dette «*sterkt reduserte inntekter*» til hamnevesenet, slik det heiter i saksdokumentet til kommunestyret.

Våre data indikerer at også andre forhold har bidrege til denne avgjersla, så som mangel på oppslutning for tiltaket mellom innbyggjarane i Aurland og Flåm. Styreleiaren i hamnevesenet uttalte i intervju at det er ein «*(...) betydeleg skepsis i lokalsamfunnet*» til ny kai, og at ein føresetnad for å bygge ein ny kai er at «*(...) lokalbefolkninga må ha eit eigarforhold til det*». Han ville legge stor vekt på dette i sine vurderingar. Eit medlem i hamnestyret stadfester, etter forslaget om avslutning av planarbeidet, at dette omsynet har vore viktig i hamnevesenet sine vurderingar i tillegg til nedgangen i trafikken i 2014 og 2015.

I Flåm vart det sommaren 2014 både klager og aksjonar angående cruisetrafikken. Brukarar av den offentlege badestranda klage til kommunen fordi cruiseskip var til sjenanse fordi dei kom nær stranda. Runnballeaksjon vart gjennomført som protest på utsetting av bøyer i hamna og elvemunninga til Flåmselva. Desse reaksjonane har gjort motstanden mot vidare cruiseutbygging synleg. Det kan også ha mobilisert både motstandarar og tilhengarar av vidare cruiseutbygging. Vi har ikkje data for å konkludere korleis protestane har verka.

Derimot er det liten tvil om at den ulovlege utsettinga av bøyer i hamnebassenget i Flåm har svekka den administrative leiinga i Aurland hamnevesen. Styret i hamnevesenet retta kraftig kritikk til handlemåten i eit brev til hamnesjefen sommaren 2014.

At det må vere andre grunnar enn økonomien til hamnevesenet som gjer at planarbeidet er avslutta vert stadfesta av hamnesjefen i Sogn Avis 9. desember 2014. Han uttaler til avisa at inntektsida i budsjettet for 2015 er «*om lag*» som i 2014, og at hamnevesenet utvidar bemanninga. To månader tidlegare rådde hamnesjefen hamnestyret og kommunestyret til å stanse planarbeidet med cruisekai nummer to i Aurland kommune: «*(...) på grunn av nedgang i cruisetrafikken, og som fylgje av dette sterkt reduserte inntekter*». Hamnevesenet kan ikkje både få om lag same inntekter i 2015 som i 2014 og sterkt reduserte inntekter som følgje av nedgangen i trafikken.

Konklusjon

Planlegging for etablering av cruisekai i Aurland kom på den politiske agendaen i 2011 fordi kommunevalet gav ein ny fleirtalskoalisjon i kommunestyret som meinte at hamnevesenet sine tankar om ein cruisekai nummer to var svaret på eit problem for Aurlandsvengen som trengte meir kommersiell aktivitet. Ei løysing (cruisetraffikk) fann eit problem ved hjelp av det nye politiske fleirtalet i kommunestyret. Framlegget om å starte opp ein planprosess for etablering av cruisekai ved kommunesenteret i Aurland var likevel i strid med arealplanen for kommunen. Cruiseturisme var heller ikkje nemnd som strategi for utvikling av reiselivet i kommunen i kommuneplanen sin samfunnsdel. I Aurland kommune sin næringsplan (2014-2025) er opplevingsturisme, eksklusivitet og reiselivsutvikling knytt til verna området og verdsarv prioritert. Planen gir ei anna retning for utvikling av reiselivet i kommunen enn meir konvensjonell cruiseturisme.

Trass i at motivasjonen for cruisekai i Aurland var knytt til å stimulere lokal økonomisk aktivitet hadde det politiske fleirtalet ikkje ein utvikla strategi for korleis kaia skulle skape størst mogleg lokal økonomisk verdiskaping i Aurlandsamfunnet. Ambisjonen bar preg at ein tankegang om at jo fleire cruiseskip og jo fleire cruiseturistar desto større lokal økonomisk verdiskaping. Fråveret av ein meir gjennomarbeidd strategi var ei hindring for å oppnå målet: største mogleg lokal økonomisk verdiskaping.

Eit viktig vilkår for å stimulere til integrering av berekraftig reiseliv er at planprosessen er reell, det vil seie at den vert gjennomført på ein slik måte at politikarane får eit kunnskapsgrunnlag for val mellom ulike utviklingsstrategiar og tiltak for reiselivet. Kunnskap og vurderingar om i kva grad ulike reiselivsstrategiar bidrog til å nå overordna mål (berekraftig utvikling) og ønska retning for reiselivsutviklinga (Geoturisme) var ikkje etterspurt av det politiske fleirtalet. Rådmannen fremja forslag om utarbeiding av ein kommunedelplan for å utvikle slik kunnskap, men fleirtalet i kommunestyret i Aurland ville ikkje ha ein slik plan. Det var også slike spørsmål dei mange debattinnlegga i Sogn Avis reiste i løpet av 2012: kva er ønska utvikling for lokalsamfunnet generelt og reiselivet spesielt. Den politiske leiinga svarte ikkje på dei mange innlegga. Vi tolkar tausheita som bevisst usynleggjering av eit viktig strategival for kommunen. Institusjonell makt var i aksjon, makt som hindringar at ei sak vert sett på agendaen. Den måten planprosessen vart leia på gjorde strategivalet for vidare reiselivsutvikling usynleg. Det er ikkje i samsvar med intensjonen og føremålet til plan- og bygningslova.

Institusjonell makt var også i funksjon når det gjaldt utgreiing av alternative lokaliseringar. Det vart aldri tatt med i planprogrammet trass i at kommunestyret bad om det. I staden vart det gjort vurderingar av ulike lokaliseringalternativ utanfor den formelle planprosessen. Om planprosessen hadde vore slutført ville ikkje politikarane fått velje mellom likeverdige utgreidde lokaliseringalternativ.

Det ser difor ut for at politikarane i Aurland kommune ikkje har nytta planprosessen til det som er intensjonen med han i følge plan- og bygningslova: å greie ut ulike strategiar og tiltak for så å vurdere i kva grad dei bidreg til realisering av overordna mål i kommuneplanen. Val av strategi (forsterka cruiseutbygging) og tiltak (lokalisering av ny cruisekai) vart bestemt utanfor planprosessen. Ein slik planprosess fremjar ikkje integrering av berekraftig reiseliv. At Hamnevesenet ikkje søkte kommunen om utsetting av fortøyingsbøyer i hamnebassenget i Flåm sommaren 2014 styrka sannsynlegvis motstanden mot cruiseutbygginga. Same haust avsluttar kommunestyret heile planprosessen. Det viser at innbyggjarar sitt engasjement, deltaking og mening har spelt ei viktig rolle.

Den korte planprosessen for etablering av seawalk i Flåm skil seg frå planprosessen for cruisekai ved Tjøresva i Aurland. I Flåm prosessen var det samsvar mellom rådmannen si tilråding om å at tiltaket måtte inkluderas i kommunedelplan for Flåm sentrum. Eit samrøystes utval for plan og utvikling

vedtok dette, og planarbeidet vart stoppa. Den vendinga opna for at omsynet til berekraftig reiseliv kunne integrerast.

Plankompetansen i kommuneadministrasjonen var god under planleggingsprosessen, mens kompetansen i det politiske miljø var svakare. Når samstundes tradisjon og haldning til planlegging mellom politikarane er svak vert ikkje kommuneorganisasjonen som heilskap ein samla kraft for heilskapleg planlegging og integrering av berekraftomsyn. Tvert imot opplevde administrasjonen at deira forsøk på systematisk planarbeid vart brote av politikarane.

Krav til formell planlegging vart oppfatta meir til heft enn til gagn av store delar av det politiske miljø mellom anna på bakgrunn av dårlege erfaringar med overordna planstyresmakt. Ein såg ikkje krav til systematisk planlegging etter plan- og bygningslova som eit hjelpemiddel til å få fram eit kunnskapsgrunnlag for å fatte gode avgjersle, men meir som eit pålegg utanfrå. Tradisjonen og haldninga for å gjennomføre avgjersleprosessar på sin eiga måte står sterkt i kommunen, ein praksis som gir auka makt til dei som har formell makt. Dermed vert integrering av berekraftomsyn avhengig av om det politiske fleirtalet og den politiske leiinga ønskjer å integrere slike omsyn.

Med oppretting av Aurland hamnevesen som eit kommunal føretak i 1999 endra kommunestyret viktige prinsipp for styring/koordinering og organisering av hamneforvaltninga. Ansvar vart flytta frå ein organisasjon (kommuneadministrasjonen og kommunestyret) som hadde tradisjon for, og var organisert for, å sjå samanhengar og drive heilskapleg forvaltning. Mynde vart overført til ein organisasjon med ein avgrensa funksjon og sektorinteresse. Endringa gav også større vekt på marknadsstyring framfor samfunnsplanlegging. Manglande politisk styring av Aurland hamnevesenet har endra føretaket sin rolle frå å vere iverksetjar av kommunestyret sin politikk til å praktisere ein utviklarrolle. Dette har skjedd utan politisk debatt. Kommunestyret har vedteke ein organisatorisk struktur som fremjar sektorinteressene innan hamneutbygging og forvaltning av farvatna i kommunen. Oppstart av planarbeidet for oppretting av cruisekai nummer to i kommunen er eit teikn på denne endringa av rolle. Organiseringa av hamnevesenet som eit kommunalt føretak og manglande politisk styring har difor vore ei hindring for integrering av omsynet til berekraftig reiseliv.

Vår analyse viser at planprogrammet sine krav til konsekvensutgreiing i hovudsak var tilfredstillande for å få fram tiltaket sine effektar ifht. miljømessig berekraft slik dette er definert i Innovasjon Norge sine ti prinsipp for berekraftig reiseliv. Når det gjeld lokal økonomisk verdiskaping har planprogrammet med krav om utgreiing av dei langsiktige lokale og regionale konsekvensane for reiselivsnæringa av tiltaket. Slik sett legg planen opp til å få fram verknadene for andre delar av reiselivet og på lokal og region utvikling generelt. Planprogrammet set også krav om konsekvensutgreiing av sosiale forhold som livskvalitet, sosiale verdiar og tryggleik. Derimot er verken opplevingskvalitet, gjestetilfredsheit eller jobbkvalitet omtalt i planprogrammet, kriterium som er ein del av Innovasjon Norge sine prinsipp for berekraftig reiseliv. Det er ein mangel.

I prinsippa for berekraftig reiseliv er også lokal kontroll og engasjement fokusert. I følge Innovasjon Norge skal reiselivsutviklinga *engasjere og gi kraft til lokalsamfunnet og lokale interessentar*. Vi tolkar avslutning av planarbeidet m.a. å vere grunna på manglande engasjement mellom innbyggjarane for ein cruisekai nummer to i Aurland kommune. Slik sett fekk berekraftvurderingar avgjerande vekt til slutt.

Denne analysen kan sjå ut til å innehalde eit paradoks ved at planprosessen og det politiske og administrative systemet ikkje stimulerte til integrering av eit berekraftig reiseliv, mens sjølve planprogrammet i stor grad tilfredstilte plan- og bygningslova krav til konsekvensutgreiing og Innovasjon Norge sine prinsipp for berekraftig reiseliv. Dette er berre tilsynelatande fordi planprogrammet måtte forhalde seg til dei lovpålagte krava om konsekvensutgreiing, mens det politiske målet om å starte opp planlegging for bygging av cruisekai nummer to i kommunen i liten grad vart vurdert ifht. målet om eit berekraftig reiseliv. Det er ein veikskap ved integrering av berekraftomsynet i lovverket.

Referansar

- Aall, C., Sælensminde, I., Brendehaug, E., & Dodds, R. (submitted). 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*.
- 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.
- Amdam, J., & Amdam, R. (2000). Kommunikativ planlegging: regional planlegging som reiskap for organisasjons- og samfunnsutvikling. Oslo: Samlaget.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York Oxford University Press.
- Brendehaug, E. (2007). Natur og kulturarv som basis for nyskaping - erfaringar frå Aurland. *Regional Trender* 1, 7.
- Brendehaug, E. (2013a). Forvaltning av fjordtrafikken - kva for interesser vil de stimulere? Kva for reiseliv ønskjer de? Paper presented at the Cruise og verdiskaping, Flåm.
- Brendehaug, E. (2013b). 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.
- Brendehaug, E., & Skogseid, I. (2005). Kartleggingsseminar med småskalabedrifter i reiselivet i Aurland *Notat*. Sogndal: Vestlandsforsking.
- Brendehaug, E., & Weinbach, J. E. (2006). Profilering og sal av småskala aktivitets- og opplevingstilbod i Aurland kommune. In Vestlandsforsking (Ed.), *Notat*. Sogndal: Vestlandsforsking.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain. From knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press.
- Gjertsen, A., & Martinussen, K. (2006). Styring og kontroll av kommunale selskap og foretak. In Nordlandsforsking (Ed.), *Rapport*. Bodø: Nordlandsforsking.
- Groven, K. (2012). Eit politisk skred: Korleis naturskadeførebygging og klimatilpassing kom på dagsorden i Bergen. In L. M. Bye, H. Lein & J. K. Rød (Eds.), *Mot en farligere fremtid? Om klimaendringer, sårbarhet og tilpasning i Norge* (pp. 229-244). Trondheim: Akademika forlag.
- Hanssen, G. S., Johnstad, T., & Klausen, J. E. (2009). Regional Foresight, Modes of Governance and Democracy. [Article]. *European Planning Studies*, 17(12), 1733-1750. doi: 10.1080/09654310903322272
- Horwath, H. (2012). Cruiseturisme i Aurland. Oslo: Horwath Consulting.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Pedersen, G. T. (2011). Ny cruisekai - skisseprosjekt: Norconsult.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tönnies, F. (1955). *Community and Association*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Yin, R. K. (1981). The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge*, 3(1), 97-114.