



Bærekraftig samfunnsutvikling i små kommuner

Notat til Distriktsenteret 20.04.2020

Fakultetet for Landskap og Samfunn (LANDSAM), NMBU

Morten Clemetsen, Institutt for landskapsarkitektur
Knut Bjørn Stokke, Institutt for By- og Regionplanlegging

1. Introduksjon

LANDSAM fakultetet ved NMBU representerer et stort og bredt fagmiljø som arbeider med bærekraftsspørsmål knyttet til lokal samfunnsutvikling, landskapsdemokrati, folkehelse, by- og regionplanlegging, eiendom og juss, i norsk og internasjonal sammenheng. I 2020 starter et nytt masterprogram «Global Landscape Architecture» som tar opp spørsmål om landskapsarkitekturens betydning i arbeidet for å motvirke fattigdom, styrke rettferdig ressursfordeling, omsorg for mennesker i nød og på flukt, samt spørsmål knyttet til nødvendige samfunnsomstilling for å motvirke klimaeffekter og tap av naturmangfold. Fakultetet har også et senter for landskapsdemokrati med fokus på å sikre folk rettigheter til landskap og muligheten for å være skapende aktører i samfunnet og på fritt grunnlag kunne bygge identitet og tilhørighet til sted.

I denne utredningen trekker vi veksler på erfaringer fra flere forskningsprosjekter, men også fra omfattende undervisningserfaring på masternivå gjennom mange år. Kurset «Regional landskapsplanlegging og lokalsamfunnsutvikling»¹ har blitt gjennomført 11 år på rad, hvor vi hvert år knytter kontakter med kommuner innen en region i landet for å utforske, analysere og utrede forslag til natur- og landskapsbaserte forvaltnings- og utviklingstiltak for å styrke bosetning og næringsutvikling tuftet på stedlige natur- og kulturressurser. I den sammenheng fokuserer vi også på betydningen av å utvikle og tilrettelegge møteplasser som styrker tilhørighet, fellesskap og åpner for kontakt og dialog med besøkende (*sosial resiliens*). I notatet refererer vi til flere av eksempelområdene vi har benyttet i kurset, og viser noen løsninger som studentene har utviklet, som eksempel på bærekraftige utviklingsstrategier i små lokalsamfunn.

Den pågående Covid 19 pandemien aktualiserer betydningen av å fokusere på lokalsamfunnenes kapasitet til å styrke sosiale fellesskap og stedlige kunnskapskulturer som grunnlag for et differensiert lokalt forankret næringsliv innen en tydelig stedsforankret ramme. Stengte grenser og redusert mobilitet innenfor landegrensene utfordrer globaliserte tankemønstre og handlingsrammer, både på individuelt plan og som samfunn. Mange små rurale samfunn som har bygd opp omfattende og attraktive reiselivstilbud, ble over natten stående uten gjester og inntekter. Distriktskommuner med liten bredde og fleksibilitet i arbeidstilbud ble i særlig grad hardt rammet.

¹ Masterkurset er på 20 studiepoeng, og har deltakere fra fire studieprogrammer (landskapsarkitektur, by- og regionplanlegging, Naturbasert reiseliv og Naturforvaltning). Kurset het tidligere «Strategisk landskapsplanlegging». Samlerapporter fra de årlige kursene ligger tilgjengelig på Institutt for landskapsarkitektur sin nettside <https://www.nmbu.no/fakultet/landsam/aktuelt/node/39388>



Eksempelvis gikk Aurland fra å være en kommune i Vestland fylke med svært lav arbeidsledighet, til å bli den med størst prosentvis ledighet (19,2%) i løpet av to uker (Sogn Avis 25.03.2020).

Flere av de perspektivene vi fremmer i dette notatet bygger på egen forskning og undervisning, hvor vi har hentet erfaringer fra nært samarbeid med en rekke offentlige og private aktører i distrikts - Norge. I vårt arbeid har vi et integrert fokus på å styrke lokale og regionale nettverk og kretsløp i samspill med stedlig ressursgrunnlag og kunnskapskulturer. Dette bygger på en iboende kritisk holdning til ensidig globalisering og dens konsekvenser for eierskap, ansvarlighet og forutsigbarhet i forhold til utnytting og forvaltning av stedlige natur- og kulturressurser.

I arbeid rettet mot lokalsamfunnsutvikling og integrert natur-kulturforvaltning, tar vi utgangspunkt i den Europeiske landskapskonvensjonen som framhever den enkelte sin rett til å ta landskap i bruk til læring, mestring og kreativitet, som i stor grad bidrar til trivsel og tilhørighet. Gjennom «verdiløftet i skolen» blir stedlige natur- og kulturressurser også viktige for den enkeltes læringsløp i oppveksten (Barane et al. 2015, 2018).

Forskningsaktiviteten vår strekker seg fra miljøforvaltning og næringsutvikling basert på fellesskapsressurser langs vår lange kyst (PlanCoast), vern og verdiskaping i fjell- og utmarksområder (LocalMan), til forskning på integrerte modeller for samspill og synergi mellom lokalsamfunn, kulturarv, reiseliv, nasjonalparker og andre verneområder i en regional kontekst (Biotour, Vestnorsk-fjordlandskap).

I Protour²-prosjektet var LANDSAM med på et større forskningsprosjekt finansiert av Norges forskningsråd fra 2011 til 2014, for å studere hvordan de senere års endringer i verneforvaltningen etter naturmangfoldloven har fungert, om det har bidratt til mer dynamisk forvaltning. Dette gjelder særlig desentraliseringen av forvaltningsansvar fra Staten (Fylkesmannen) til interkommunale verneområdestyrer med politisk representasjon og større grad av vektleggingen av å kombinere bruk og vern. Det ble gjort studier av verneområdene i Nasjonalparkriket i Øvre Gudbrandsdalen, Hardangervidda nasjonalpark og Ytre Hvaler nasjonalpark. Vi konkluderer med at det er blitt økende bevissthet om at nasjonalparkene har stort potensial for regional utvikling (Haukeland og Stokke 2015), men samtidig ser vi at selv om man har sett en fornying av verneforvaltningen viser det seg at det er de tradisjonelle oppgavene knyttet til verneverdiene som i stor grad preger forvaltningen (Haukeland et al. 2013).

I en studie finansiert av regionalt forskningsfond Vest, studerte vi en pågående besøksforvaltningsstrategi for verdensarvområdet Vest-Norske Fjordlandskap (Geirangerfjorden og Nærøyfjorden). Det ble fokusert mest på Nærøyfjorden, hvor man også har etablert Nærøyfjorden regionalpark «over» lagene med områdevern etter naturmangfoldloven og tildeling av verdensarvstatus i 2008. Parken tok et ansvar for å koordinere arbeidet med besøksstrategien, og undersøkelsen viste at en helhetlig besøksstrategi er krevende å få til, bl.a. å få med autonome sektorer som Havnemyndighetene og store reiselivsaktører, som cruisebedrifter. Nærøyfjorden Verdsarvpark sitt arbeid med besøksstrategien har imidlertid vært viktig for å få satt utfordringene med den økende masseturismen på dagsorden, bl.a. dens utfordringer knyttet til små og sårbare lokalsamfunn, og for å få ulike sektorer innen vern og reiseliv til å samarbeide bedre (Stokke, Haukeland og Clemetsen 2016).

² Dynamiske forvaltningsperspektiver på reiselivsutvikling i norske nasjonalparker.



PlanCoast³-prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd fra 2016 og ut 2020, og fokuserer på hvordan kommunal planlegging i kyst- og sjøområder fungerer for å balansere ulike interesser, samt hvordan planlegging etter plan- og bygningsloven fungerer som sektorovergripende redskap. I prosjektet har vi sett særlig på koplingen til sektorstyringen knytte til akvakultur (Stokke 2017) og vindkraft. Vi har også sett på hvordan de nye nasjonalparkene i kystsonen fungerer når det gjelder å integrere hensynet til friluftsliv og reiseliv med verneformålet, med Ytre Hvaler og Færder som case (Stokke & Haukeland 2017, Stokke, Haukeland og Hansen 2017).

LocalMan -prosjektet ble gjennomført i perioden 2011-2014. Prosjektet utforsket hvilke resultater desentralisert forvaltning og integrert lokalsamfunnsutvikling har gitt i vern- og villreinområder i fjellet. Prosjektet konkluderer med at skal man lykkes i vesentlig grad med integrering, så krever det endringer, enten i naturmangfoldloven eller eventuelt plan- og bygningsloven. Som tredje mulighet, drøftes konseptet Regionalparker som et mulig framtidig rammeverk for integrert og desentralisert forvaltning av verdifulle naturområder (Skjeggedal og Clemetsen 2027).

Biotour (2016-2020) er et fireårig tverrfaglig forskningsprosjekt rettet mot naturbasert reiseliv og studier av dens betydning i bioøkonomien, med Varanger, Trysil og Hardanger som case-områder. I en av arbeidspakkene i prosjektet har vi arbeidet med å utvikle ny kunnskap om betydningen av å styrke samspillet mellom besøkende og lokalsamfunnet. Et viktig funn som kan løftes fram, er at de besøkendes autentiske opplevelser av «nasjonalparkkvalitet», er mer knyttet til formidlingen (storytelling) av bruksmåter og erfaringer gjennom lokale guider, enn de besøkende behov for selv å være innenfor vernegrensene.

I det følgende presenterer vi fire ulike perspektiver på hvordan små kommuner kan ta en aktiv og styrende rolle i arbeidet med bærekraftig samfunnsutvikling i lokale og regionale kontekster. Perspektivene vil på forskjellig vis, berøre de tre hovedspørsmålene som Distriktssenteret har stilt i utgangspunktet. I avslutningen tydeliggjør vi vårt bidrag som svar på de tre spørsmålene.

2. Ressursperspektivet i bærekraftig lokal samfunnsutvikling

Den europeiske landskapskonvensjonen som trådte i kraft i 2004, brakte med seg flere nye perspektiver inn samfunnsplanlegging og forvaltning av natur- og kulturverdier. Ikke minst ble konvensjonen en viktig inspirasjonskilde til å tenke framtidsrettet i forhold til landskap som ressurs for dynamisk stedsutvikling, hvor både materielle og immaterielle egenskaper kan aktiveres for ny, bærekraftig verdiskaping. De grunnleggende prinsippene bak ressursperspektivet, og hvordan man kan operasjonalisere dette i lokal samfunnsplanlegging og verdiskaping, ble utviklet i Aurland Naturverkstad, etter inspirasjon fra ulike satsinger i England, blant annet «Forest of Bowland - Sense of place toolkit» og Countryside consultants' prosjekter i Peak District national park og en rekke andre steder i England.⁴

Begrepet «Landskapsressursanalyse» (LRA) som metodisk tilnærming til å identifisere natur- og kulturressurser i stedlig kontekst, kommer fra Aurland Naturverkstad, og ble adoptert av kurset

³ Integrert kystzoneplanlegging og – forvaltning – legale og strukturelle utfordringer.

⁴ Studietur 2007 hvor en rekke ildsjeler fra Valdres, Numedal, Fyresdal og Nærøyfjorden deltok.



«Strategisk Landskapsplanlegging»⁵ ved Institutt for Landskapsarkitektur, NMBU fra oppstarten i 2009. I dette kurset reiser studentene gruppevis ut i en utvalgt region i Norge for på egenhånd å utvikle strategier og tiltak for stedsutvikling og verdiskaping. Et viktig perspektiv i oppgavene er å se potensialet for verdiskaping på tvers, gjennom samarbeid med andre lokalsamfunn innenfor den definerte regionen⁶. Studentarbeidene blir samlet i en felles rapport som oversendes aktørene i den aktuelle regionen, og gjort allment tilgjengelig på nett. Vi vil illustrere hvordan landskapsressursperspektivet kan anvendes i praksis, gjennom noen utvalgte studentarbeider fra masterkurset.

Det bærende prinsippet er knyttet til å betrakte et område (lokalt/regionalt) som landskap. Landskap defineres i henhold til Den europeiske landskapskonvensjonen som et område slik folk oppfatter det, som et resultat av samspillet mellom naturgitte og menneskelige faktorer (Europarådet 2000). IUCN trekker i en utredning fra 2005 fram bærekraftsdimensjonen ved landskapsperspektivet, gjennom å definere det som en møteplass («meeting ground») mellom;

- *Nature and people – and how these have interacted to create a distinct place;*
- *Past and present – and how therefore landscape provides a record of our natural and cultural history;*
- *Tangible and intangible values – and how these come together in the landscape to give us a sense of identity.*

(Phillips 2002, s. 19)

Stedlig ressursforståelse basert på landskapsperspektivet, vil på dette grunnlaget bidra til bærekraftig praksis i forhold til lokal verdiskaping og framtidrettet utvikling, og vil i stor grad samsvare med konseptet «bred verdiskaping», slik det er utviklet gjennom Verdiskapingsprogrammene for Kulturarven og for Naturarven (Haraldseid og Clemetsen in prep).

De to grunnkomponentene i LRA metodikken er «stadkjensle» undersøkelser og landskapskartlegging. Begge komponentene har prosesselementer i seg, som gjør at også analysearbeidet har et innebygd potensial til å fungere mobiliserende i møte med aktørene i et lokalsamfunn. Konstellasjonen av deltakere i komplekse utviklingsprosesser krever også et kreativt blikk på aktørbildet. Forskning på transdisiplinaritet som arbeidsprinsipp i utvikling mot bærekraftige samfunn, har i senere år fått større oppmerksomhet, i særlig grad med utgangspunkt i økologisk økonomi (Max-Neef 2005, Jakobsen 2019). Dette bygger på erkjennelsen av at framtidens løsninger ligger utenfor de kunnskapskulturene som hver disiplin og fagmiljø representerer, noe som fordrer kreative prosesser med bred deltakelse også fra lokalsamfunn næringsliv og forvaltning. I vår forskning på lokalsamfunn og naturbasert reiseliv, har vi gjennomført arbeidsverksteder med lokale deltakere både i Varanger og Trysil, hvor fortellerkunst har blitt brukt som grunnlag for å utvikle «fellesskapende motiver» for integrert stedsutvikling og reiseliv (Haraldseid og Clemetsen in prep).

⁵ Fra 2020 heter masterkurset «Regional landskapsplanlegging og lokalsamfunnsutvikling».

⁶ Hittil har vi arbeidet i følgende områder: Telemarkskanalen i 2009, Trillemarka, Numedal og Sigdal i 2010, Ytre Hvaler i 2011, Vefsna i 2012, Finnskogen i 2013, Indre Sogn/Nærøyfjorden i 2014, Grenland/Vestfold Gea Norvegica geopark i 2015, Geiranger i 2016, Hol i 2017, Trysil i 2018 og Folgefonnområdet i 2019.



Den transdisiplinære tilnærmingen samsvarer også godt med landskapsperspektivet, slik det er forklart over (Clemetsen 2016).

Gjennom LRA så forsker vi dermed med lokalsamfunnet (ikke på). I dette ligger en selvforståelse av studenten/konsulenten som en deltakende aktør og ikke en «objektiv» observatør. Deltakende bevissthet er grunnleggende viktig i arbeid som er rettet mot bærekraftig utvikling. Aktørens egne verdisyn og egne verdiforankrede relasjoner til sted, må komme til uttrykk i de planer og planprosesser som analysene legger opp til. Tiltak må være forankret i et stedlig fellesskap for å kunne bidra til bred verdiskaping, samtidig som man åpner for at andre (besøkende) kan ta del i å skape stedet gjennom den interessen de har for å søke natur- og kulturopplevelser. Reiselivet utgjorde 10% av verdensøkonomien før den pågående pandemien endret verdensbildet. I gjenreisningen etter denne globale krisen, vil det være en mulighet for å ta utgangspunkt i et verdiforankret landskapsperspektiv, for å fremme et grunnleggende bærekraftig reiseliv. Det relasjonelle aspektet mellom lokalbefolkning og besøkende er i kjernen av dette. I boken om naturbasert reiseliv som er under utarbeiding i BIOTOUR prosjektet, gjør vi rede for hvordan reiselivet må endre perspektiv fra «destinasjon» til «sted» og åpne for å betrakte de reisende som potensielle medskapere av sted (Clemetsen mfl. in prep). Dette fordrer et saktere reiseliv, med fokus på å skape møteplasser («meeting grounds») hvor dialog og relasjoner kan oppstå. Det engelske uttrykket «Encounter» rommer det kvalitative og verdibaserte møtet mellom to individualiteter (menneskelige, og/ eller mer enn menneskelige). På et slikt grunnlag, vil det være mulig for små steder å utvikle strategier og tiltak for bærekraftig lokalsamfunnsutvikling.

Følgelig må attraksjoner og opplevelsestilbud for reiselivet i rurale lokalsamfunn, være basert på det som i reiselivsforskningen betegnes som «eksistensiell autentisitet». Det vil si at den besøkende sitt møte med stedet tar form av en deltakende involvering, hvor både ressursforståelsen og verdiskapingen er etisk forankret og rettes begge veier; hvor tilrettelegging av opplevelser og tilbud skaper goder for både den besøkende og for stedet.

Vi skal illustrere dette med en av gruppeprosjektene fra fjorårets masterkurs i «Strategisk landskapsplanlegging».

I 2019 var Folgefonna-halvøya med kommunene Odda, Ullensvang, Jondal og Kvinnherad valgt som prosjektområde. Fra 1.1.2020 er de tre førstnevnte kommunene sammenslått til den nye Ullensvang kommune. Et sammenbindende element i denne regionen er Folgefonna med nasjonalparken og fire tilhørende landskapsvernområder, i tillegg til Hardangerfjorden som fellesnevner for alle. Området er også en av Norges mest kjente turistdestinasjoner, og nasjonalparkforvaltningen var i ferd med å ferdigstille en besøksstrategi for Folgefonna da studentene gjorde feltarbeid i regionen.

Gruppe 2 hadde Sørfjorden i Hardanger som utgangspunkt, med fokus på Odda, Vikebygd og Aga. Problemstillingen de kom fram til var hvordan skape gode møteplasser på og rundt Sørfjorden, og forbinde dem. Bakgrunnen for valget var innsikt i områdets historie, hvor fjorden utgjorde den sentrale forbindelsen mellom bygd og folk, og ønsket om å «gjenerobre fjorden som møteplass». Det er også tenkt som en mulighet for å skape gode forbindelser mellom byen Odda og omkringliggende bygder langs fjorden i den nye Ullensvang kommune. På den måten vil man også bidra til å avlaste trafikken på ofte små og svingete veier langs fjorden, samt mange av dagens pressede parkeringsplasser.

Ved hjelp av kunnskap om gamle skipsruter, kommuneplanen, intervjuer med informanter og observasjoner på kaiene har gruppa valgt en konkret fjordrute med Odda, Utne og Kinsarvik som knutepunkt. Hovedstrategien er å få på plass en elektrisk hurtigbåt som både kan fungere som transportåre, men også som møteplass for lokale og for besøkende. Man tenker seg en båt som har rutetider tilrettelagt for pendlere, samt eget arbeidsområde på båten, ha en arena for historieformidling og salg av lokale produkter. Den andre strategien er å utvikle Odda som det sentrale knutepunktet for fjordruten. Byen har en sentral rolle som region-, kommune og handelssenter, og gjennom å revitalisere kaien som møteplass håper man å dra turismen tilbake til Odda og forme en ny felles identitet. Den tredje strategien er knyttet til den gamle dampskipskaia på Nå. Bakgrunnen for dette valget er kommunens ønske om å styre veksten til allerede etablerte lokalsamfunn i den nye kommunen gjennom såkalt «desentralisert sentralisering». Intervjuer viste også at kaien historisk har vært en viktig sosial møteplass for Vikebygd og områdene rundt. Stedet kan også utvikles ved å gjøre grendene og attraksjoner i nærheten mer tilgjengelig, bl.a. Agatunet.

MULIGHETSSTUDIE

Grunnlag for mulighetsstudiet

I kapitlet "fjorden var veien" fikk vi innblikk i fjordens historiske rolle som ferdselsåre og møteplass.

Da veien kom, mistet grendene nærheten til fjorden. Veien ga mange nye muligheter, men dagens trafikkbilde er svært belastet, særlig i sommersesongen.

Gjennom studiet har vi identifisert tre utfordringer som kan være til hinder for en bærekraftig utvikling av næring, identitet, lokalsamfunn og turisme i Sørfjorden.

Vi ønsker å gjenskape den historiske kontakten mellom grendene på tvers av fjorden.

Gjennom følgende nøkkelbegreper ønsker vi å tilrettelegge for ny verdiskaping og identitetsutvikling som kan være til inspirasjon for Ullensvang kommune i fremtiden:

TRAFIKKBILDET

"De som bor i Kinsarvik føler seg fastlåst om sommeren. De bruker 2 timer hver vei på en strekning som i utgangspunktet bare skal ta 15 minutter"
(Informant)

Bilde 15. Rv.13 kom høyt på islen over Noiges verste veg i 2018 (Bjørholt & Hauso, 2018).

SAMARBEID OG KOMMUNIKASJON

"Samarbeid på tvers av grendene er helt essensielt for å overleve, men det kan også oppstå konflikter. Jeg ønsker å skape en møteplass som kan bidra til samarbeid og en felles identitet."
(Informant)

"De fra Hardanger ville betalt 3 kroner for at naboen skulle tape 1 krone"
(Informant)

"Jeg har mange kollegaer innenfor siderproduksjon på andre siden av fjorden. Vi samarbeider mye på tvers av fjorden og med naboårdene."
(Informant)

TILGJENGELIGHET

"Hurtigbåten vil gjøre at flere unge siderbønder kan ta del i fellesskapet, og jeg opplever ofte at gjestene vil over til Åga for å kjøpe lokal mat, men de kommer seg ikke dit."
(Informant)

"Gi oss en ferge på tvers av fjorden, slik det var i gamledager. Fjorden fryser aldri, og her er det ingen kø. Det er forvillende at dette ikke blir prioritert. ...En hurtigbåt vil skape aktivitet og beholde identiteten internt i lokalsamfunnet. Det burde vært selvsagt at det går en båt på fjorden... En el-båt"
(Informant)

14

Figur 1, Utdrag fra studentrapport, NMBU 2019, utarbeidet av Kristin R. Olsen, Kristina Hatlevoll, Mathias Morterud, Nora Rognstad.

MULIGHETSSTUDIE

Overordnet område

Ved hjelp av gamle skipsruter, kommuneplanen, informanter og observasjoner på kaiene har vi kommet frem til denne fjordruten.

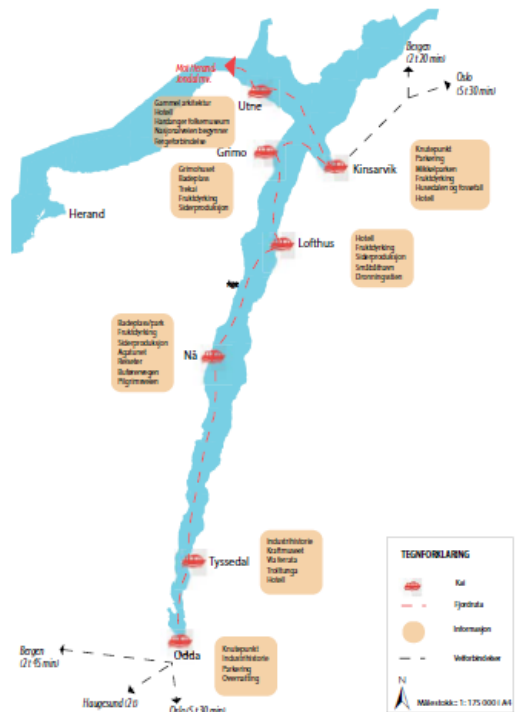
Valgene er også vurdert ut fra stoppene eksisterende attraksjonskvaliteter og potensial for videre utvikling. Kinsarvik og Odda er knutepunkt og være et naturlig utgangspunkt for ruten. Stedene har større kaiareal og god tilgang til parkeringsplasser.

Lofthus, Grimo og Utne har allerede velutviklede kaiområder, og har ikke behov for større tiltak. Derimot ønsker de flere besøkende, noe hurtigbåten kan innfri.

Tysseidal er innfallsporten til Trolltunga, og opplever stort press på sommeren. Båten kan frakte besøkende fra Odda til Tysseidal, hvor de kan ta shuttlebuss videre til Skjeggedal. På denne måten reduseres presset på parkeringsplassene og veinettet.

Vi har i denne oppgaven fokusert på Sørforjorden. Vi ser et stort potensiale i å utvide fjordruten slik at den også kan kobles opp mot andre attraktive steder i kommunen.

Videre vil vi presentere tre strategier for å imøtekomme vår problemstilling, herunder hurtigbåten, Odda og NÅ.



Figur 9. Overordnet kart over fjordruta som illustrerer kaiene og aktiviteter i området.

Figur 2, Utdrag fra studentrapport, NMBU 2019, utarbeidet av Kristin R. Olsen, Kristina Hatlevoll, Mathias Morterud, Nora Rognstad.

Bærekrafts-potensialet for små lokalsamfunn i en regional kontekst, slik det kommer til uttrykk i studentprosjektet, kan oppsummeres på følgende måte;

- Sosialt:** Møtet mellom lokale og besøkende vil naturlig kunne oppstå på kaier som er i aktiv bruk, og på båten under reise.
- Kulturelt:** Tiltaket bygger på historiske tradisjoner hvor fjorden var lettest å ta seg fram på, og dermed forbant grenede på tvers. Til dette hører også en rekke historier og fortellinger som bringer liv til opplevelsen i dag.
- Økologisk:** Kunnskap om stedlige naturgitte forutsetninger og ressurstilgang, hvordan landskapet og lokalisering av gårdsbruk uttrykker sammenhengene i dette storskala fjordrommet fra bre til fjørresteiner.
- Økonomisk:** Styrke grunnlaget for pendlerrute for fastboende gjennom året, ved å inkludere og gjøre det attraktivt for besøkende å oppleve båtreisen. Den foreslåtte Mathallen i Odda kan gi inspirasjon til reisende for også å oppsøke produsentene langs fjorden.



3. Områdevern og integrert forvaltning

Mange kommuner i distriktene har store verdier knyttet til natur og kultur, og mange opplever derfor at store deler av deres arealer er båndlagt med områdevern etter naturmangfoldloven, i hovedsak i form av nasjonalparker, landskapsvernområder og naturreservater. Dette har ofte medført store konflikter mellom vern og bruk, og mellom statlig og lokal forvaltning (se bl.a. Eiter 2004, Daugstad et al. 2006). De siste årene har det imidlertid skjedd omfattende endringer i verneforvaltningen, med innføring av lokal forvaltning, merkevaren «Velkommen inn», nasjonalparkkommuner (og – landsby) og besøksstrategier. Mye av dette har sammenheng med at nasjonalparker og andre verneområder har fått stor attraksjon for besøk, både nasjonalt og internasjonalt. Samtidig er nasjonalparker også blitt etablert langs kysten, med Ytre Hvaler i 2009, Færder i 2013 og Jomfruland og Raet i 2016. Etter en lang periode med fokus på etablering av nye verneområder, har man nå mye større fokus på hvordan disse områdene, som nå dekker over 17 % av Norges fastlandsareal, skal planlegges og forvaltes. På Fakultet for landskap og samfunn er det forsket mye på hva disse endringene i verneforvaltningen har betydd for berørte kommuner og lokalsamfunn (jfr tidligere omtale av prosjektene Protour, PlanCoast og Biotour).

Gjennom master-kurset Regional landskapsplanlegging og lokalsamfunnsutvikling, som vi i stor grad knytter nært til pågående forskningsprosjekter for å sikre forskningsbasert undervisning, samt elementer av undervisningsinspirert forskning (Clemetsen og Stokke 2017), har vi også besøkt flere verneområder gjennom en ukes utferd i en utvalgt region i Norge (Trillemarka naturreservat og deler av Hardangervidda nasjonalpark i 2010, Ytre Hvaler nasjonalpark i 2011, deler av Lomsdal Visten og Børgefjell nasjonalparker i 2012, Nærøyfjorden landskapsvernområde (og verdensarv) i 2014, Geirangerfjorden landskapsvernområde (og verdensarv) i 2016, Hallingskarvet nasjonalpark i 2017, Fulufjellet nasjonalpark i 2018 og Folgefonna nasjonalpark i 2019. Det er skrevet studentrapport fra hvert av disse områdene. Vi har også utviklet et nært samarbeid med Europeiske forskere med fokus på Alperregionen, hvor man har kommet lengre i integrerte perspektiver hvor verneområdene også er et viktig redskap for regional og lokal utvikling (Mose 2007, Hammer et al. 2016).

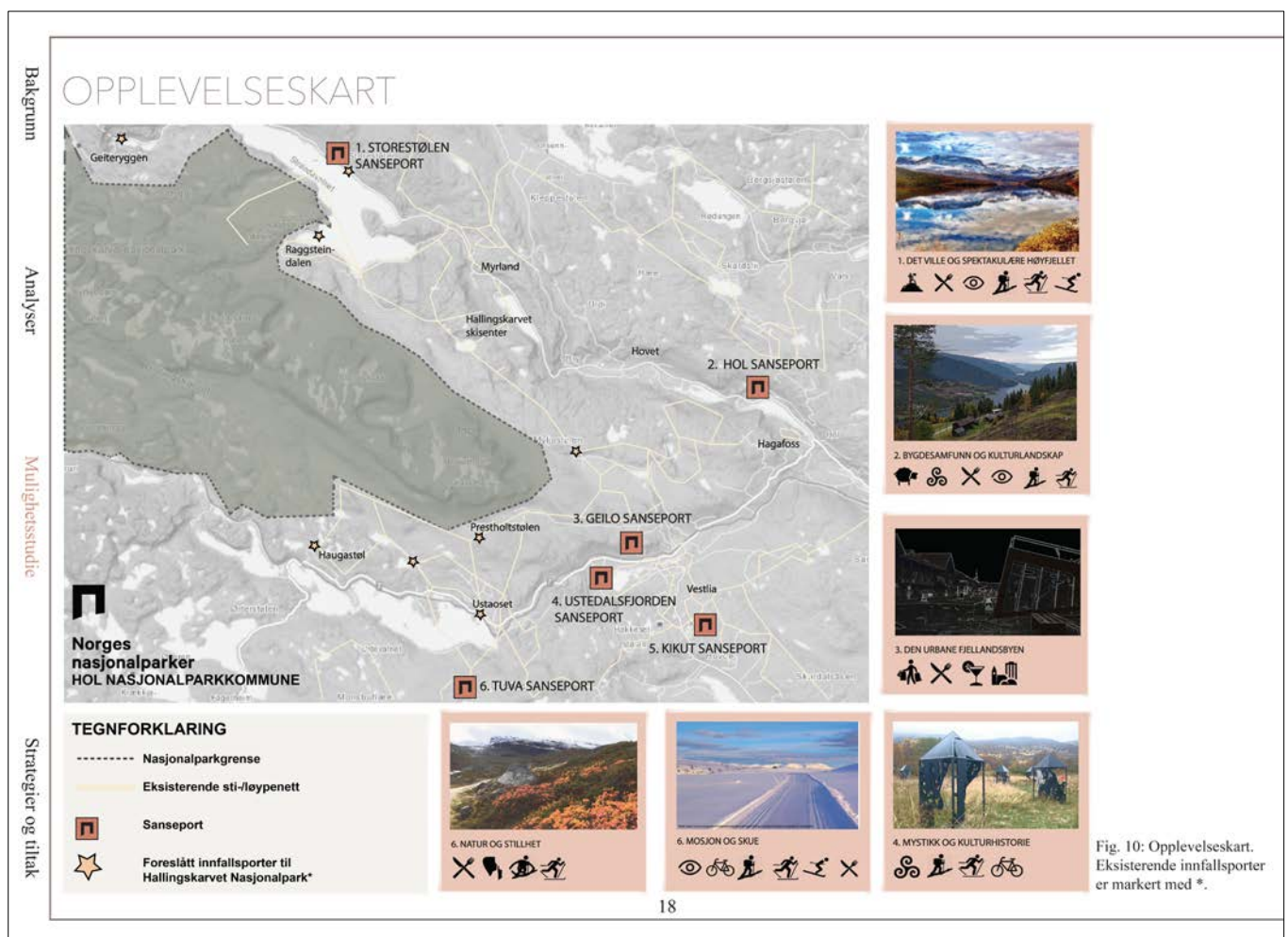
En fellesnevner for mye av vår inngang til forskning og undervisning/veiledning av studenter har vært en integrert planlegging og forvaltning gjennom å anvende et landskapsperspektiv i tråd med Den europeiske landskapskonvensjonen, gjennom bl.a. landskapsressursanalysen. Dette innebærer bl.a. å se nasjonalparker og andre store verneområder som en ressurs for verdiskaping og stedsutvikling.

Viktige funn fra vår forskning, samt gjennom master-kurset, er at det er viktig å se landskap som en helhet, ikke minst på tvers av formelle vernegrenser, for å utløse verdiskapingspotensialet i de stede egne natur- og kulturressursene og å oppnå integrert forvaltning. Dette innebærer at landsoneområdene og tilhørende lokalsamfunn utenfor vernegrensen må sees i sammenheng med selve verneområdet, bl.a. knyttet til arbeidet med besøksstrategier (Stokke 2018). Vår empiriske forskning viser imidlertid at forvaltningen av selve verneområdet og den kommunale planleggingen for områder og lokalsamfunn utenfor i liten grad blir sett i sammenheng (Stokke & Haukeland 2016, Stokke & Clemetsen in prep). En utfordring er at verneområdene og områdene utenfor forvaltes av to ulike institusjonelle forvaltningsregimer, hvor verneområdene forvaltes av et verneområdestyre etter verneforskrift hjemlet i naturmangfoldloven mens områdene utenfor etter plan- og bygningsloven med kommunene som den primære planmyndighet. Første generasjon besøksstrategi for verneområdene har i veldig liten grad involvert kommunene og deres planlegging etter PBL for å



sikre integrering, på tross av det faktum at det meste av tilrettelegging og infrastruktur må skje utenfor vernegrensen og at noen verneområder er vanskelig tilgjengelig, særlig for internasjonale turister uten ferdigheter, tid eller utstyr for å ferdes i barsk norsk natur. Dette var særlig påtakelig for Varangerhalvøya nasjonalpark (Stokke & Clemetsen 2017). Tilsvarende har heller ikke lokalbefolkning og lokalsamfunn i tilknytning til verneområdene blitt involvert i noen betydelig grad i arbeidet.

Det ligger et stort potensial i å forvalte verneområder og tilhørende randsoner og lokalsamfunn i sammenheng. For det første kan det å se landskap på tvers av vernegrenser i sammenheng bidra til å utløse stedlige natur- og kulturressurser til bærekraftig steds- og næringsutvikling. For det andre kan det bidra til å avlaste sårbare verneområder for omfattende besøk, ved å lede flere til gode opplevelser utenfor selve vernegrensen. Dette kan være særlig interessant for en del internasjonale turister som kanskje ikke har tid, ferdigheter og utstyr til å gå inn i selve verneområdet. En av studentgruppene som arbeidet med landskapsressursanalysen i Hallingskarvet nasjonalpark og dens randsoner kan illustrere dette. Studentene viste at det ligger mange opplevelser både for lokale og tilreisende rundt nasjonalparken. Gjennom analysen ble det vist til såkalte «sanseporter» hvor man på ulikt vis kunne få en lett tilgjengelige nasjonalpark-opplevelser uten å være i nasjonalparken (Clemetsen og Stokke studentrapport 2020), se figur 3.



Figur 3. Fra studentoppgave i «Strategisk landskapsplanlegging», NMBU, 2017: Line Benjaminsen, Stine Eriksen, Malin Sand, Ingrid Trovatn



Som vist i figur 3 har studentgruppa identifisert ulike typer opplevelser rundt Hallingskarvet nasjonalpark i Hol kommune, som skal stimulere ulike typer sanser knyttet til de særegne kvalitetene på hvert enkelt sted. Hver sanseport har et hovedkonsept som inneholder informasjon om hva området kan tilby de besøkende. Informasjonen inneholder opplysninger om turer med sanseporten som utgangspunkt. I tillegg byr sanseportene på lokale historier og fortellinger. Med status som nasjonalparkkommune, er dette noe Hol kommune kan utvikle videre for å synliggjøre gode nasjonalpark-opplevelser for sine besøkende uten å være i selve nasjonalparken.

I forskningsprosjektet BIOTOUR var vi også opptatt av randsonene og tilhørende lokalsamfunn knyttet til verneområdene. Gjennom planlegging og gjennomføring av arbeidsverksteder med vekt på historiefortelling i Varanger/Varangerhalvøya nasjonalpark og Ljørdalen ved Fulufjellet nasjonalpark, ble unike ressurser for natur- og kulturbasert reiseliv identifisert både innenfor og utenfor nasjonalparkene (Stokke et al. in prep. En viktig betingelse er å kople natur og kultur, og formidling av autentiske opplevelser gjennom kompetente og stedsbaserte guider/verter.

For å kunne realisere potensialet for integrert forvaltning, lokalsamfunnsutvikling og tilrettelegging for verdifulle opplevelser innenfor og utenfor verneområdene viser vår forskning nødvendigheten av enkeltpersoner, eller det vi omtaler som integreringsaktører.⁷ Kjennetegn på en integreringsaktør er en person med høy kollektiv bevissthet, nødvendig legitimitet og som evner å ta tak i problemer slik de oppleves lokalt og skape nettverk med de aktørene som må til for å få gjennomført ønskede tiltak.

Verneområdeforvalterne har en særdeles viktig funksjon for å kunne sikre integrert forvaltning hvor ulike interesser sees i sammenheng på tvers av vernegrensene, og en studie av Ytre Hvaler nasjonalpark og dens randsoner viste at forvalterens evne til å bygge nettverk med kommunene og andre sentrale aktører var viktig (Stokke & Haukeland 2017). Viktige betingelser er at verneområdeforvalteren har arbeidssted lokalt, i dette tilfellet i kommunesenteret på Hvaler (Skjærhalden) og at det er etablert knutepunkt hvor flere sentrale aktører er samlet (i dette tilfellet SNO, nasjonalparksenteret og Skjærgårdstjenesten).

4. Erfaringer kommunal areal- og samfunnsplanlegging etter PBL

Kommunene er den primære planmyndighet etter plan- og bygningsloven (PBL), som innebærer helhetlig planlegging for hele kommunens areal inkludert vann og sjøområder en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Samtidig skal man planlegge også for kommunen som organisasjon og kommunen som samfunn, noe som også inkluderer kommunens små og store lokalsamfunn. Som nevnt over, i omtalen av verneområder, viser imidlertid vår forskning at kommunenes planlegging etter PBL liten grad er koplet til verneforvaltningen for å sikre en helhetlig utvikling av reiseliv og lokalsamfunn. Her ligger det etter vårt syn et potensiale for tettere samarbeid for å skape gode synergier mellom å ta vare på viktige natur- og kulturkvaliteter, utvikle reiselivet og annen næringsvirksomhet og skape levende lokalsamfunn. Studentenes arbeider av bygder rundt Folgefonna nasjonalpark viste at disse i liten grad er inkludert i den pågående besøksstrategien, og med utgangspunkt i landskapsressursanalyse utviklet en gruppe strategier for hvordan det lille lokalsamfunnet Sundal/Bondhusdalen i

⁷ Se under kap.5

Kvinnherad kommune som innfallsport til Folgefonna kan utvikles med basis i stedeegne ressurser (se figur 4).



Figur 4. Muligheter for å styrke Sunndal som sted gjennom å kople det sterke til Bondhusdalen som innfallsport til Folgefonna. Strategisk landskapsplanlegging 2019. Gruppen besto av studentene Sara Langhelle, Ingeborg Vindedal, Mari Louise Sundheim, Einar Grøtvedt og Martin S. Arosen.

Kommunenes planlegging inkluderer i liten grad reiselivet, en næring som er viktig for mange mindre kommuner i distriktene, særlig knyttet til hvordan reiselivet kan skape synergier med god lokalsamfunnsutvikling og redusere eventuelle konflikter (Kobro et al. 2013). Et fylke som nå ser denne manglende koplingen og som ønsker å gjøre noe med det, er Nordland. Her har fylkeskommunen tatt initiativ til et pilotprosjekt om besøksforvaltning hvor det sentrale redskapet er planlegging etter PBL (Nordland fylkeskommune 2019). Vi følger dette arbeidet tett, bl.a. med masteroppgaver (Holte 2019, Rogstad in prep.) og vi planlegger et etterutdanningskurs om besøksforvaltning knyttet til samfunnsplanlegging og stedsutvikling etter forespørsel fra fylkeskommunen.

I en tidligere studie av livskraftige kystsamfunn pekte vi på evnen til å kople næringsutvikling og stedsutvikling som en nøkkelfaktor (Onsager et al. 2013). Viktig var også å gi rom for lokale ildsjeler i lokalsamfunnet, særlig de som ser denne koplingen. På øya Lovund i Lurøy kommune var dette grundere og ildsjeler innenfor oppdrettsindustrien, som hadde en «kollektiv bevissthet» og sterk relasjon til sitt hjemsted. Disse har bidratt til å utvikle sterke bedrifter som har maktet å holde på det lokale eierskapet i en næring som er blitt sterkt sentralisert, samt også bidratt til stedsutvikling ved å finansiere viktige fellesgoder på øya. Resultatet er da også at Lovund, i motsetning til de fleste andre



sammenlignbare småsamfunn i distriktet, har klart å få til en positiv befolkningsutvikling (Stokke et al. 2008). Når det gjelder betydningen av den kommunale planleggingen, var den mer beskjeden for tilfellet Lovund. Dette kan henge sammen med at virkemidlene i den kommunale planleggingen etter PBL i liten grad er tilpasset små kommuner som sliter med fraflytting og mangel på arbeidsplasser, men mer sentrale kommuner som må regulere arealbrukspress i form av fortetting av byer og tettsteder (og hyttefelt) (Clemetsen og Stokke 2014).

Den sentrale delen av den kommunale planleggingen etter PBL er knyttet til å styre arealbruken på en hensiktsmessig måte. Det gjelder ikke minst utvikling av ulike typer næringer basert på viktige naturressurser i distriktene. En næring som er blitt viktig for mange mindre kystkommuner er fiskeoppdrett, særlig av laks og ørret. NMBU har forsket i flere år på hvordan planleggingen i kystsonen foregår, ikke minst i forhold til å balansere oppdrettsnæringens arealbehov opp mot andre interesser i kystsonen slik som kystfiske, naturvern, friluftsliv, båttrafikk, etc. Det siste prosjektet om dette er PlanCoast (Forvaltning og planlegging av arealer og rettigheter i kystsonen), som ledes av NMBU og finansieres av Norges forskningsråd fra 2016 til ut 2020. Et sentralt element i forskningen her er forholdet mellom den kommunale planleggingen og forholdet til sektorlovverket med akvakulturloven i spissen, basert på tverrfaglig studier innen både samfunnsvitenskap og juss. Et viktig funn er at det fremdeles er uavklarte grensdragninger mellom hva som skal bestemmes i planleggingen etter PBL og hva som skal bestemmes i lokalitetsklareringen etter akvakulturloven, som fylkeskommunene etter 2010 fikk ansvaret for. Bl.a. er det uklarer hvor langt kommunene kan sette miljøkrav til nye oppdrettsanlegg i sine planer, noe som ble studert i kystsonenplanen for Osterøy kommune (Stokke 2017). I dette tilfellet fikk faktisk kommunen gjennomslag for strenge krav til utslipp på grunn av de store miljøutfordringene i de trange terskelfjordene, hvor fylkestinget til slutt frafalt fylkeskommunens innsigelse til planen. Det viktigste virkemiddelet kommunene har er imidlertid å bestemme hvor oppdrettsanleggene skal ligge og ikke ligge på grunn av konflikter med miljø og andre interesser, men det er store forskjeller på hvordan kommunene faktisk anvender virkemidlene i loven for å styre oppdrettsnæringen på en hensiktsmessig måte. Noen kommuner legger mesteparten av sine sjøarealer til flerbruk inkludert akvakultur, noe som tilsier liten grad av styring og hvor man overlater beslutningen om arealbruken til lokalitetsavklaringen etter sektorlovverket (Stokke et al. 2009, Stokke og Arnesen 2003). I Hordaland og Sogn og Fjordane (nå Vestland) fremmer imidlertid Fylkesmannen innsigelse til kommunale planer i sjø som anvender flerbrukskategorien som inkluderer akvakultur, fordi dette ikke innebærer tilstrekkelig styring av næringen (Beck 2018).

Kommunal planlegging er også et viktig virkemiddel for å ivareta viktige friluftslivsområder nær der folk bor. Gjennom flere prosjekter har vi undersøkt hvordan planleggingen etter PBL fungerer for å ta vare på bynære friluftsområder. Et interessant funn i en undersøkelse av Kristiansand og Bodø var forskjellen mellom bynære strandsone og bymark, hvor strandsonen ble bygd ned bit for bit på tross av et generelt i 100 metersbeltet siden 1965, mens marka-områdene som ikke har noe formelt vern i stor grad er blitt bevart (Skår et al. 2008, Stokke et al. 2008). En viktig forklaring på denne tilsynelatende selvmotsigende forskjellen er hvordan områdene ble oppfattet lokalt. Mens bymarkene ble oppfattet som et kollektivt gode, uavhengige av de faktiske grunneierforhold, ble kystsonen oppfattet mye mer som et privat område. En konsekvens av dette var at man i bymarkene har klart definerte forsvarere i sivilsamfunnet, enten formelt som Bodømarkas venner eller uformelt og mer ad-hoc pregede forsvarere som i bydelsmarkene i Kristiansand.



I et oppfølgende forskningsprosjekt undersøkte vi nærmere betydningen av lokal mobilisering for å ta vare på viktige friluftsområder, bl.a. i Moss kommune. Her gjorde vi en interessant undersøkelse av et område som ble kalt Mosseskogen, nord for Moss sentrum, som over lengre tid har vært planlagt som framtidig boligområde. Men da det ble mer konkrete planer om utbygging oppsto det en sterk lokal mobilisering, som fikk betydelig gjennomslag. I Stokke og Falleth (2010) gjøres det en analyse av denne mobiliseringen og hvorfor de klarte å få så stort gjennomslag. Et sentralt funn som vi ønsker å trekke fram her er betydningen av kunnskap, og hva som regnes som legitim kunnskap. I dette tilfellet var dette i form av kartlegging av biomangfold og kulturminner i Mosseskogen.

En oppfølgende masterstudent intervjuet sentrale aktører i mobiliseringen med utgangspunkt i begrepet «sense of place» (Aaraas 2010). Et sentralt funn gjennom såkalt «walking interviews» i Mosseskogen med informantene viste at verken kulturminner eller biologisk mangfold var den grunnleggende drivkraften bak deres sterke engasjement, men det var deres nære relasjon til området og dens betydning som hverdagslandskap og som hverdagsfriluftsområde. Denne oppgaven aktualiserte betydningen av hverdagslandskapet og folks forhold og relasjon til dette, noe som i liten grad blir fanget opp i formelle planprosesser. Dette aktualiserer betydningen av Den europeiske landskapskonvensjonen som definerer et landskap slik folk selv oppfatter det, og det ble en ytterligere drivkraft for videre utvikling av landskapsressursanalysen og «stadkjensle» analysene i undervisning og forskning (hvor stadkjensle på nynorsk fanger opp noe av innholdet i begrepet «sense of place») (Clemetsen og Stokke 2014).

5. Regionalparker som territoriell drivkraft for samarbeid og samfunnsomstilling i rurale småsamfunn

Regionen har en overkommelig dimensjon, ikke for snever, men heller ikke så stor at en mister oversikten og den nære kontakten med andre mennesker og med tingene. Regionen byr på mange skiftende muligheter til å utfolde seg. Den gir de fleste sjanse til å yte noe, skape noe og bety noe.⁸

Dette sitatet fra boka «Regional tenkning – Betingelse for god planlegging», (Lorange 1977, s42), kan stå som et bakgrunnsmotiv for denne teksten. Lorange var sentral i gjenreisningene av Finnmark etter 2. verdenskrig, og fikk der erfaringer med hvilke eksistensielle behov som preget befolkningen etter å ha vært fordrevet. Det viktigste var å søke tilbake til og på ny forbinde seg med sitt sted og de sosiale fellesskapene som gav tilhørighet.

«Regionale natur- og kulturparker» har en lang historikk i Europa som samarbeidsplattform for integrert forvaltning av natur- og kulturarv, lokalsamfunnsutvikling og tilrettelegging for rekreasjon og reiseliv. Det startet på mange måter i England i 1948, med Lov om National Parks and Areas of Outstanding Natural Beauty. Målet var å sikre landets befolkning tilgang til rekreasjon og naturopplevelser i rurale områder med stort naturmangfold, attraktive landskap og levende bygder som kunne tilby vertskapstjenester til de besøkende. Senere fulgte flere land opp med eget lovverk for Regionale naturparker. I dag regner en at det er ca 900 territoriale områder i Europa som er regulert ut fra et integrert mål om vern av natur- og kulturmiljø og lokal samfunnsutvikling. Det de

⁸ Erik Lorange (1977) Regional tenkning, betingelse for god planlegging. Universitetsforlaget



har felles, er synet på seg selv som «aktive laboratorier for integrert og bærekraftig utvikling» (VDN 2017). I 2017 samlet de europeiske park-organisasjonene seg om en felles deklarasjon, som også Norske Parker som en frittstående sammenslutning, signerte.

Hovedbudskapet kan i omskrevet form, oppsummeres slik;

- Europa trenger sterke regionale naturparker for å sikre levende bygder
- RNP skal være modellregioner for samarbeid og integrert forvaltning
- RNP er en viktig drivkraft for regional og bærekraftig utvikling
- RNP bidrar til å styrke livskvalitet i samfunnet

De første norske regionalparkene ble opprettet i 2008 (Valdres natur og kulturpark) og 2009 (Nærøyfjorden verdsarvpark). En evaluering foretatt på oppdrag fra Distriktssenteret dokumenterer positiv effekt knyttet til parkenes mobiliserende og fellesskapsmotiverende rolle i lokal og regional samfunnsutvikling. Samtidig retter nyere norsk forskning et kritisk blikk mot evnen til å håndtere viktige miljøproblemer gjennom frivillige, konsensusdrevne planer og strategier. Med bakgrunn i et følgeforskningsprosjekt av en regionalparkprosess i Vest-Agder, hevdes det at selv allment erkjente miljøutfordringer i samfunnet ikke nødvendigvis oppleves som viktige å løse for et stedlig fellesskap, så lenge aktørene ikke erfarer dette personlig. Regionalparkene vil ikke være tilstrekkelig handlingsdyktige i møte med klima- og miljøutfordringer, så lenge det ikke er samsvar mellom regionen som identitetsområde og det formelle styringsgrunnlaget som parkene bygger på. Ifølge artikkelen, vil frivilligheten dermed ha klare begrensninger når det gjelder å realisere bærekraftsmålene.

Et sentralt spørsmål knyttet til regionalpark som drivkraft for bærekraftig samfunnsomstilling er derfor, om regionale parker som selverklærte og organiserte identitetsområder, kan bidra til bærekraftig grønn samfunnsomstilling på en effektiv måte, uten en formell, lovforankret forvaltningsstatus. Sagt på en annen måte; *kan frivillighetsnivået i samfunnet bidra til å løse miljø- og verdibaserte fellesskapsoppgaver med utgangspunkt i stedstilhørighet og sterke lokale nettverk?*

I forbindelse med et følgeforskningsprosjekt knyttet til utforming av en besøksforvaltningsplan i Nærøyfjorden Verdensarvrområde, kom det fram at regionalparken (Nærøyfjorden Verdsarvpark), i flere tilfeller hadde operert som en konstruktiv og løsningsorientert bidragsyter i saker hvor det kunne være konflikter mellom naturvern hensyn (offentlig forvaltning), næringslivsinteresser og lokalsamfunnets behov for handlingsrom. Regionalparken, representert ved enkeltpersoner, fylte rollen som *integreringsaktør*, på en måte som få andre aktører hadde mulighet eller evne til. Vi identifiserte tre grunnleggende egenskaper som kjennetegner en integreringsaktør, og som bidrar til å styrke funksjonelle lokaldemokratiske dialogprosesser (Clemetsen og Stokke 2018):

- a) **Tillit.** Denne egenskapen er knyttet til personlig egenskaper og ferdigheter som faglig integritet og faglig dyktighet til å kunne forstå komplekse problemstillinger i konkrete saker. En int. aktør evner å bygge et saklig og fritt tillitsforhold mellom aktører som i utgangspunktet har lite til felles, gjennom sitt synlige tilstedeværende engasjement.
- b) **Legitim deltakelse i prosesser.** Int. aktøren oppfattes å ha en rettmessig eller anerkjent rolle som deltaker i et sakskompleks («perceived legitimacy»). Det trenger ikke være en formell, representativ rolle, men kan i like stor grad være knyttet til kunnskap og saklig engasjement med tydelig mål om å bidra til å finne løsninger.



- c) **Evne til å igangsette/ koordinere integrerte tiltak i en landskapskontekst.** Å kunne se «det større bildet» knyttet til en sak, gjerne ta uformelle initiativ til dialogprosesser, som senere kan vise seg å føre fram mot formelle beslutninger. Frihet til å delta i uformelle initiativ kan styrke dialoger og bygge sosial kapital blant deltakerne, på tvers av sektorer, ansvarsområder og formelle grenser.

Regionalparkene har etter 10 år fått tildelt faste midler over Statsbudsjettet. Spørsmålet nå er i hvilken retning Norske parker skal utvikles. Etter vår erfaring, har regionalparkene en viktig rolle å spille som både fellesskapsdannende nettverksorganisasjon og som kreativ, løsningsorientert «integreringsaktør». Det er derfor svært viktig å bevar og videreutvikle både tillitsforholdet til lokalsamfunnet, og legitimitet i møte med offentlig forvaltning i videreutvikling og formell forankring som regional utviklingsaktør for bærekraftig samfunnsutvikling.

Regionreformen har redusert 18 fylker til 11 nye regioner. I deler av landet har omorganisering av administrative og politiske styringsorganer ført til større avstand og en viss grad av fremmedgjøring for store deler av befolkningen. I dette bildet kan det være interessant å drøfte om regionalparker i denne sammenheng kan ivareta fellesskapsfunksjoner innenfor avklarte territorielle identitetsområder (landskapsområder) under fylkesnivået. Dette vil i så fall ha innvirkning på valg av organisasjonsmodell, slik at tillit, legitimitet og integriteten til regionalparkene ivaretas, både i forhold til egen befolkning og i forhold til offentlige institusjoner og myndigheter.

I lys av europeisk og norsk praksis, har vi tidligere antydnet fire mulige alternative måter for legitim forankring av regionalparkene;

- a) *Naturmangfoldloven (NML)*. Flere land har regionalparker klassifisert innen IUCN kategori 5, «Protected Landscapes». Dette gjelder blant annet Sveits, som reformerte sin Naturforvaltningslov for å inkludere de nye Regionale Naturparkene i 2007. I Norge vil det kreve en endring av NML, for å integrere regionalparkene i samme kategori som eksisterende Landskapsvernområder.
- b) *Plan- og bygningsloven (PBL)*. Regionalparker som instrument for å sikre en helhetlig forvaltning og bærekraftig verdiskaping i områder med ulike kryssende interesser, hvor sektorene fremmer sine interesser på eget initiativ, og delvis gjennom egne lovverk. F.eks i energispørsmål. Riksantikvarens kartlegging og utpeking av «Kulturhistoriske landskap av nasjonal verdi», eller «Utvalgte kulturlandskap i landbruket» er også sektorordninger som trenger en sterkere forankring i berørte bygdesamfunn.
- c) *Eget lovverk*, slik det er gjort i Frankrike (1967). I dag vil dette trolig bety å legge Den Europeiske landskapskonvensjonen til grunn. Dette vil kreve et sterkt politiske engasjement og styringsvilje i forhold til å gi Konvensjonen en mer framtrødende plass i forvaltningen, enn det som har vært praksis til nå.



- d) *Selvstendig organisasjon*. Med utgangspunkt i betydningen av å kunne arbeide ut fra en sosial og kulturell indre motivasjon i et felles identitetsområde, så vil modellen fra velforeninger kunne gi et tilstrekkelig legitimitetsgrunnlag for å arbeide for å realisere verdiskapingspotensialet knyttet til stedlige natur- og kulturressurser. Det trengs likevel en form for offentlig overbygning for å kunne operere på bakgrunn av et offentlig mandat som sikrer tilstrekkelig og langsiktig finansiering. Kan betraktes som en parallell til Kulturminnefondet.

Sluttkommentar

Distriktsenteret tok i sin bestilling opp tre hovedspørsmål som man ønsket å drøfte. Vi gir her noen innspill med utgangspunkt i de temaene vi har:

- *Viktige forutsetninger for små kommuner til å kunne arbeide med bærekraftig utvikling med utgangspunkt i stadbundne natur- og kulturressurser.*

En viktig forutsetning vil for kommunene være å ta et helhetlig ansvar for å koordinere og legge til rette for dialog på tvers av myndighetsområder og rettighetsgrunnlag til stedlige ressurser. Vi har nevnt betydningen av integreringsaktører i lokalsamfunnet som har evne til på en kreativ og kompetent måte kunne å se og anerkjenne ulike aktører, deres kompetanse og bidrag til å realisere ulike elementer av et stedlig natur- og kulturbasert ressurspotensial. I tillegg er det en oppgave for kommunene å stimulere entreprenørskapskulturen i lokalsamfunnet. Et sted å starte i den sammenheng, er gjennom skole og oppvekst. Ny verdiskaping på bakgrunn av natur- og kulturressurser krever en innovasjonsprosess som inkluderer framtidsmotiver som tar opp i seg behovet for *bærekraftig samfunnsomstilling*. Å inkludere de unge i dette, kan bidra til å styrke meningsinnhold og vilje til handlekraft (entreprenørskap) hos de unge. Studenteksemplet fra Sørfjorden i Hardanger illustrerer hvordan lokalt forankrede fellesskapsinitiativ og møteplasser kan bidra til synergi med reiseliv og andre næringer. Å fokusere på møteplasser/ fellesarenaer i lokalsamfunnet som drivkraft for bred verdiskaping, betyr også å endre perspektiv bort fra destinasjonstenkning til reiseliv som integrert stedsutvikling.

For kommunene er det viktig å benytte verktøyene i kommuneplanen etter plan- og bygningsloven, og ikke minst utnytte potensialet og aktivere samfunnsdelen, blant annet gjennom å gi plass til integreringsaktører og andre som opererer på bakgrunn av tillit, kompetanse og engasjement og som samtidig har evne til å arbeide ut fra et helhetlig landskapsperspektiv. Regionalparkene hører også hjemme i dette bildet.

- *Hvilke føringer legger bærekraftsmålene på distriktskommunene?*

I dette notatet finner vi det relevant å fokusere på Bærekraftsmål nr 11 – «Bærekraftige byer og samfunn».

Det er et sterkt fokus på urbanisering som et virkemiddel for å redusere transportbehov og dermed Co2 belastning i atmosfæren. Samtidig bidrar det til å svekke bosetning og grunnlaget for funksjonelle sosiale og kulturelle felleskap og økonomisk verdiskaping i bygdene. Den skotske biologen, samfunnsreformatoren og byplanleggeren Patrick Geddes uttalte at «It takes a whole region to build a city». Dette var en tid med mindre mobilitet av varer og ressurser enn i dag. Men motivet bygget på et sterkt engasjement for å styrke samspill mellom det urbane og det rurale i en



regional kontekst. Slik sett var regional tenkning selve grunnlaget for å skape levedyktige urbane og rurale samfunn i sosial og miljømessig balanse (jfr også Erik Lorange).

I dag må dette også forstås som et interaktivt samspill mellom byen og den større regionale konteksten. I et samfunn hvor opp mot 80% av befolkningen bor i byregioner, er det kort sagt byenes ansvar å skape levelige vilkår for en befolkning som skal fungere i et nullutslippssamfunn. En slik erkjennelse krever ikke bare en framtidsrettet og dialogorientert planleggerkompetanse, det fordrer i minst like stor grad evne til grunnleggende helhetstenking, hvor nye, regionale og bærekraftige samfunnsmodeller er forankret i et sosial- økologisk systemperspektiv, forankret *økologisk økonomi* (Asmervik og Clemetsen red. prep) Dette fremkommer også i delmål 4 i hovedmål 11 (sikre verdens kultur- og naturarv).

Vi har i dette notatet lagt vekt på kunnskap og metoder for å kunne forstå og integrere kunnskap om folks relasjoner til sted, natur og kultur (sense of place) i planlegging. Bærekraftsmål 3 fokuserer på betydningen av å «sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder.» Vi mener metodeverktøyene for LRA anvendt i stedsutviklingsprosesser bidrar til å styrke tilhørighet og fellesskap i lokalsamfunn. Som igjen har betydning for å mestre ytre press og styrke evnen til omstilling i små lokalsamfunn (resiliens).

- *Hvordan kan nasjonal politikk bidra til å styrke distriktskommunene?*

Forskning på offentlig forvaltning og planlegging viser et komplekst bilde med mange aktører og ulike typer lovverk som regulerer arealbruk. Selv om kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven er utviklet som den sentrale og tverrsektorielle integreringsarenaen for å balansere hensyn, viser det seg at autonome statlige sektorer på ulike møter reduserer dens integreringskapasitet. Det gjelder i særlig grad kommuner med lite folk men store naturområder, hvor både områdevern etter naturmangfoldloven og større tiltak og utbygginger som reguleres av statlige sektoretater med tilhørende lovverk. Dette bildet forsterkes ytterligere ved at ulike statlige sektorer har ulike tilknytningspunkter til planleggingen etter plan- og bygningsloven (Winge 2017). Den sektoren som er mest frakoplet den kommunale planleggingen er vindkraft, som hovedsakelig styres av NVE etter energiloven. Også områdevern etter naturmangfoldloven er til en viss grad frakoplet, og vår forskning viser at det er store utfordringer å forvalte reiselivet innenfor og utenfor vernegrensene i sammenheng, noe som er nødvendig for å få til en helhetlig utvikling av det naturbaserte reiselivet og sikre synergier til berørte lokalsamfunn (Stokke 2019, Stokke og Clemetsen in prep.). I tillegg identifiserer også andre vernemyndigheter verdifulle natur- og kulturområder i distriktene, slik som Riksantikvarens KULA-områder og landbruksmyndighetenes satsing på Utvalgte kulturlandskap i landbruket.

Dette fragmenterte bilde gir store utfordringer og uforutsigbarhet for mange små kommuner og deres planlegging, og det er behov for større grad av statlig samordning. Dette kan gjøres ved at Staten selv koordinerer seg bedre. Her er det for øvrig gjort noen grep ved at Fylkesmannen har fått større ansvar til å koordinere statlige innsigelse kommunal planlegging. Det kan også gjøres ved å styrke planleggingen etter PBL som en tverrsektoriell arena hvor man i større grad understreker en forpliktende deltakelse fra statlige etater i tidlig fase og sektorlovene i større grad og mer konsistent samordnes med plan- og bygningsloven.



Også den regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven med fylkeskommunene som planmyndighet kan styrkes som samordningsarena. Nye og større regioner kan her være et interessant bidrag, samtidig som nye oppgaver kan legges til. Fylkeskommunen har i dag viktig ansvar for lokalitetsklaring av oppdrettsanlegg etter akvakulturloven, noe som gir et potensiale for

mer integrert forvaltning av våre kystnære sjøområder (Stokke in prep – i kystsoneplan-boka som kommer). En alternativ løsning er interkommunalt plansamarbeid etter kapittel 9 i plan- og bygningsloven, noe flere kystkommuner nå prøver ut. Også satsingen på regionalparker kan tenkes å formaliseres som en form for regionalt plansamarbeid, for å styrke den lokale og regionale forankringen.

Litteratur

Asmervik, S. og M. Clemetsen (in prep). *Sted, fellesskap og framtid - Erik Lorange's idealer i dagens samfunnsplanlegging*. Universitetsforlaget

Beck, K. (2018): Dispensasjonspraksis ved lokalitetsklarerer av akvakulturanlegg i Hordaland og Sogn og Fjordane. Masteroppgave ved Institutt for by- og regionplanlegging, NMBU.

Clemetsen, M. og K.B. Stokke (2014): Landskapsressursanalyse: Regionalt utviklingsverktøy for landskap og lokalsamfunn. I *PLAN 6/2014*, 50-53.

Clemetsen, M. & K.B. Stokke (2016). Strategisk landskapsplanlegging som tverrfaglig kursarena i masterutdanningen på NMBU. *Kart og Plan*, 76, 245-251.

Clemetsen, M og Stokke, K.B. (2017): Connection nature, local cultures, and tourism in sub-arctic landscape. A case study of Varanger Peninsula National Park, Norway. Paper presented at the 6th International Symposium for Research in Protected Areas, Salzburg 02.11.2017

Clemetsen, M. & K.B. Stokke. 2018. Managing cherished landscapes across legal boundaries. In Egoz, S., K. Jørgensen and D. Ruggeri (eds.): *Defining Landscape Democracy. A Path to Spatial Justice*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Clemetsen, M. og K.B. Stokke (2020): Strategisk landskapsplanlegging i Folgefonnområdet. Natur- og kulturarv som ressurs for bærekraftig verdiskaping rundt Folgefonna. Samlerapport studentprosjekter. Masterkurs i Strategisk landskapsplanlegging høst 2019.

Clemetsen, M., K.B. Stokke, J. Barane, T. Haraldseid & G. Follo. (In prep). From tourist destination to local meeting place. I Fredman, P. & J.V. Haukeland (red.): *Nordic Perspectives on Nature-based Tourism*. Edward Elgar.

Hammer, T., I. Mose, D. Siegrist & N. Weixlbaumer (Eds.) 2016. *Parks of the Future. Protected Areas in Europe Challenging Regional and Global Change*. Munich: Oekom.

Haraldseid, T., Clemetsen, M. (in prep): Fellesskapende motiv som verdiskapingsprosess - Bidrag til integrering av naturbasert reiseliv i stedsutvikling. Artikkelen skal sendes til tidsskriftet *Utmark*.



- Jakobsen, O. (2019): *Økologisk økonomi, et perspektiv fra fremtiden*. Flux forlag, 319pp
- Kobro, L.U., K. Vareide, P.I. Haukeland og B. Jervan (2013). *Duett eller duell? Reiseliv og lokalsamfunnsutvikling*. Telemarksforskning og Mimir AS. TF-rapport nr. 319.
- Max-Neef, M. (2005). *Foundations of Transdisciplinarity*. Ecological Economics 53 (2005) pp 5–16. Elsevier
- Mose, I. (Ed.) 2007. *Protected Areas and Regional Development in Europe: Towards a New Model for the 21st Century*, Aldershot, UK: Ashgate.
- Nordland fylkeskommune (2019): Pilotprosjekt på besøksforvaltning. Underveisrapport. Juni 2019.
- Onsager, K., L. Schmidt, G.M. Vestby og K.B. Stokke (2013): *Utvikling og livskraft i kystsamfunn. En studie av tre små kystkommuner*. NIBR-rapport 2013:12.
- Phillips, A (2002) Management guidelines for IUCN Category V Protected Landscapes/Seascapes. World Commission on Protected Areas. Guidelines Series no. 9 IUCN
- Skjeggedal, T. og M. Clemetsen (2018) Integrated and decentralised protection and development of mountain landscapes, *Landscape Research*, 43:1, 64-76, DOI: [10.1080/01426397.2017.1291923](https://doi.org/10.1080/01426397.2017.1291923)
- Stokke, K.B. & M. Clemetsen. In prep. Planning the tourism landscape across protected area borders. I Fredman, P. & J.V. Haukeland (red.): *Nordic Perspectives on Nature-based Tourism*. Edward Elgar.
- Stokke, K.B., M. Clemetsen, Ø. Aas, T. Haugen, S. Stensland & T. Haraldseid. In prep. Frameworks to understand natural and cultural resources in nature-based tourism. I Fredman, P. & J.V. Haukeland (red.): *Nordic Perspectives on Nature-based Tourism*. Edward Elgar.
- Skaar, M., K.B. Stokke og E. Vindenes (2008): Hvem tar ansvaret for friluftslivet i kommunal planlegging og forvaltning. I *Utmark 2-2008*.
- Stokke, K.B. og O.E. Arnesen (2004): Oppdrett og kommunal kystsoneplanlegging – endring i planmetodikk? I *Regionale trender 1/2004*.
- Stokke, K.B., M. Hanssen og S. Hovik (2006): *Kommunal kystsoneplanlegging. Et redskap for en balansert utvikling av havbruk og fiske*. NIBR-rapport 2006:17.
- Stokke, K.B., F. Gundersen, K. Sørli og E. Vindenes (2008): *Steds- og næringsutvikling på Lovund - fra krise til suksess*. NIBR-rapport 2008:5.
- Stokke, K.B., M. Skår, A. Omland, E. Vindenes og R. Skogheim (2008): Hvorfor fortsetter nedbyggingen av bynær strandsone? I *Utmark 2-2008*.
- Stokke, K.B. og E.I. Falleth (2010): Bevaring av bynære friluftsområder – hva betyr deltakelse og mobilisering fra lokalsamfunnet? I *Kart og Plan*, 70, 282-293.
- Stokke, K.B. (2017): Kommunal planlegging i sjø – økende ambisjoner for bærekraftig fiskeoppdrett. I *Kart og Plan 3-2017*, 219-230.



Stokke, K.B. & M. Clemetsen (2017). Integrated planning of national parks and adjacent areas – potentials and limits in cooperation for nature-based tourism and place making. The 6th International Symposium for Research in Protected Areas, Salzburg, Austria.

Stokke, K.B & J.V. Haukeland. (2017) Balancing tourism development and nature protection across national park borders – a case study of a coastal protected area in Norway. *Journal of Environmental Planning and Management*. <http://dx.doi.org/10.1080/09640568.2017.1388772>

Verband Deutcher Naturparke (2017). Europe's Nature, Regional, and Landscape Parks – model regions for the sustainable development of rural areas

Aaraas, J. (2010): Kampen om Mosseskogen. Sense of place som drivkraft for lokal mobilisering for bevaring av bynære friluftsområder. Masteroppgave i by- og regionplanlegging, NMBU.