

Nærings- og fiskeridepartementet

Din referanse:

Vår referanse: 2023/6

Dato: 27.06.2023

Høringsvar: NOU 2023:10 Leve og oppleve. Reisemål for en bærekraftig fremtid

Overordna vurderinger

Distriktsenteret mener at Reisemålsutvalget (heretter utvalget) har gjort et omfattende og godt utredningsarbeid som svar på et bredt mandat. Vi mener flere av utvalgets anbefalinger representerer en nødvendig tydeliggjøring av roller og ansvar innen arbeidet med bærekraftig reisemålsutvikling. Dette gjelder ikke minst en tydeliggjøring av kommunenes rolle, herunder kobling til plan- og bygningsloven og til kommunenes rolle som lokal samfunnsutvikler.

Utvalget legger til grunn at et godt sted å besøke også skal være et godt sted å bo. Distriktsenteret er enig i dette premisset, og dette betinger at kommunen, i et god og tillitsfullt samarbeid med lokalt næringsliv og innbyggere, tar ansvar for lokal reisemålsledelse og strategiutvikling på feltet.

Distriktsenteret er positiv til at det utredes en ordning for fellesgodefinansiering. Det å legge forvaltningen av en slik ordning til fylkeskommunene vil kunne bidra til å styrke dem i rollen som regional utviklingsaktør, forutsatt at de har/tilføres ressurser til å utføre oppgaven.

Vi har konsentrert oss om de temaene Distriktsenteret har særlig kunnskap om og erfaring med. Det betyr at våre innspill i all hovedsak handler om koblingen mellom reisemålsutvikling, reisemålsledelse og lokal samfunnsutvikling. Det er disse koblingene vi også har gitt innspill til utvalget på underveis i arbeidet, på invitasjon fra utvalget.

Bærekraftige reisemål

Utvalget mener at reiselivet må utvikles på en måte som skaper attraktive lokalsamfunn både for lokalbefolkningen og de besøkende. Utvalget legger også til grunn at et bærekraftig reiseliv må skape lønnsomme bedrifter uten at det nødvendigvis kommer flere besøkende. Videre at et bærekraftig reiseliv ikke er oppnåelig uten at de besøkende reiser med mindre forurensede transportmidler som tar hensyn til naturens tålegrenser, og at de også betaler mer for tjenestene de benytter enn i dag.

Distriktsenteret mener forståelsen for begrepet «bred verdiskaping» må være en grunnmur i arbeidet med å skape et bærekraftig reisemål.

I temaheftet «[Verdiskaping i ditt lokalsamfunn](#)» (Distriktsenteret, 2018) gir vi eksempler og beskrivelse av kommuner som har arbeidet med reiselivsutvikling koblet til sine natur- og kulturressurser. De har lagt en bred forståelse av verdiskapingsbegrepet til grunn, der både sosial, kulturell, økonomisk og miljømessig verdiskaping inngår. Det bidrar til å forebygge negative konsekvenser av besøk for naturmiljø, kulturmiljø og/eller lokalsamfunn og samtidig øke verdiskapingen. Til dels er disse dimensjonene også uavhengig av hverandre. Penger kan ikke reparere et ødelagt økosystem eller et tapt kulturminne. På samme tid er et lokalsamfunn også

avhengig av en økonomi med langsiktig balanse mellom inntekter og utgifter. Den sosiale verdiskapingen (dialog, tillit og samarbeid) spiller derfor en sentral rolle og binder sammen de andre dimensjonene.

Distriktsenteret vil også vise til arbeidet med bærekraftige reisemål i regi av Innovasjon Norge. Dette har vært viktig og nyttig. I dag er 34 reisemål merket og over 1/3 del av alle norske kommuner er med i ordningen. Utvalget tar også til orde for at merkeordningen styrkes og videreutvikles som et viktig verktøy for samarbeid mellom aktørene på reisemålene. Distriktsenteret er enig i at merkeordningen styrkes og knyttes enda sterkere til framtidig reisemålsledelse, der kommunene får et større ansvar. Igjen handler det om se ting i sammenheng, og der reiselivet er en veldig sammensatt næring.

Kommunen skal ivareta ulike interesser og sørge for at en kan oppnå et bærekraftig reisemål gjennom å balansere de ulike verdiskapingsdimensjonene. **Distriktsenteret mener kommunen må ta et særlig ansvar for å involvere lokalsamfunnet og innbyggerne i arbeidet med reisemålsutvikling.** Dialog med næringsliv, frivillig sektor og innbyggere inngår i kommunens rolle som samfunnsutvikler. Vår rapport om bærekraft i distriktskommuner (Distriktsenteret, 2022) viser at innbyggere ønsker å bidra i det lokale arbeidet med bærekraftig samfunnsutvikling inkludert kommunen/lokalsamfunnet som et bærekraftig reisemål. Flere av casekommunene i rapporten har et sterkt reiselivsengasjement, både med aktivitet for besøkende både som turister eller som deltidsinnbyggere til sine fritidsboliger. Hytteutvikling og hyttepolitikk spesielt i norske distriktskommuner involverer mange kommuner gjennom de planleggingsverktøyene de har.

Reisemålsledelse

Utvalget mener at en velfungerende reisemålsledelse må utøves i et forpliktende langsiktig samarbeid mellom privat og offentlig sektor, frivillige organisasjoner og lokalsamfunnet. Det er en forutsetning for god reisemålsledelse at aktørene sammen utvikler en felles forståelse og felles mål for utviklingen av reisemålet. Utvalget mener kommunene i større grad må ta ansvar for lokal reisemålsledelse, og peker på kommunene som folkevalgte organer med myndighet gjennom plan- og bygningsloven til å avveie ulike samfunnsinteresser.

Distriktsenteret er enig i at en bærekraftig reisemålsutvikling må utvikles ved at kommunene som lokalsamfunnsutvikler og planmyndighet i større grad tar et ledelsesansvar. **Bærekraftig reisemålsutvikling og lokalsamfunnsutvikling er to sider av samme sak, og det er avgjørende at kommunen i sine roller både som forvalter, tjenesteproducent, samfunnsutvikler og som demokratisk arena har og tar et tydelig ledelsesansvar.**

I rapporten «Suksessrike distriktskommuner anno 2018» (Vareide, Svardal, Storm, & Groven, 2018) blir betydningen av at kommunene tar et ledelsesansvar i samspillet med lokalt næringsliv og frivillig sektor understreket. Det er like relevant når det gjelder reisemålsledelse:

For distriktskommuner der næringslivet har arbeidsplassvekst må kommunene skape bostedsattraktivitet for at denne veksten skal gi samfunnsutvikling og befolkningsvekst. Samspillet mellom kommunen og næringslivet blir dermed svært viktig. Samspill mellom kommune og frivillig sektor er også viktig for å skape bostedsattraktivitet. Kommunens evne til å være en katalysator og mobilisere aktørene i lokalsamfunnet blir da viktigere enn å lage gode planer. Det krever at det er god tillit imellom aktørene og særlig at kommunen selv har legitimitet og tillit i samfunnsutviklingen.

Distriktsenteret mener det er viktig at det finnes kompetanse og kapasitet i kommuneorganisasjonen, både til å ta et ledelsesansvar for samspillet med de andre viktige aktørene, og for å utvikle strategier for bærekraftig reisemålsutvikling som er forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel. Utvalget viser til flere rapporter som peker på at små distriktskommuner har utfordringer med kapasitet og kompetanse innenfor blant annet

samfunnsplanlegging, næringsutvikling og klima og miljø. Og at en og samme person ofte dekker flere fagområde som igjen og bidrar til å øke sårbarheten hvis/når disse slutter i sine stiller.

Distriktsenteret mener at forslaget om å stille krav til en velfungerende reisemålsledelse for å få midler fra en ordning med besøksbidrag, vil utfordre de minst sentrale kommunene. Oppgaven krever kapasitet og kompetanse fra kommuneorganisasjonen, som også uten dette arbeidet er presset på ressurser. **Distriktsenteret er enig i at det kan stilles krav til kommunene for å få midler, men kravene bør utformes og innrettes på en måte som tar hensyn til de minst sentrale kommunenes forutsetninger og behov.** Disse kommunene har blant annet mye erfaring med å organisere interkommunalt samarbeid om oppgaver.

Distriktsenteret mener, slik også utvalget peker på, at regionale myndigheter må ta en aktiv rolle som samarbeidspartner for å styrke de minste kommunenes kompetanse og kapasitet.

Utvalget viser også til at Distriktsenteret, fylkeskommunene og statsforvalter i større grad enn i dag bør koordinere og samordne sin innsats overfor de små distriktskommunene. Distriktsenteret støtter utvalgets vurdering. I sluttrapporten fra Veiledningspiloten (Øyum, Carlsson, Sletterød, & Lysø, 2022), hvor Distriktsenteret samarbeidet tett med 3 fylkeskommuner om veiledning av distriktskommuner, viser at dette bidrar til å styrke kommunene i samfunnsutviklingsprosesser.

Reisemål er ikke avgrenset til kommunegrenser, og omfatter gjerne flere kommuner i en region. Reisemålsledelse må da skje gjennom regionale samarbeid på tvers av kommunene. Evalueringen av utviklingsprogrammet for byregioner (Leknes & Onsager, 2018) viser at det i slike samarbeid er en utfordring å få til en god nok forankring av de regionale planene og strategiene i den enkelte kommune.

Besøksforvaltning

Utvalget ser på arbeidet med besøksforvaltning som en viktig grunnplanke i det videre arbeidet med reisemålsutvikling med utgangspunkt i tre perspektiv, naturforvaltningsperspektivet, bedrifts- og næringsperspektivet og samfunnsperspektivet. Arbeidet med besøksforvaltning må samordnes på tvers av departement og det bør skje gjennom et Stortingsvedtak.

Utvalget sine anbefalinger knyttet til besøksforvaltning er sammenfallende med det Distriktsenteret finner i sin rapport «[Verdiskaping basert på natur- og kulturressursar](#)» (Distriktsenteret, 2017) og i rapporten «[Bærekraft i distriktskommuner](#)» (Distriktsenteret, 2022).

I arbeidet med «Bærekraft i distriktskommuner» (Distriktsenteret, 2022) gjennomførte vi bl.a. casestudie i Vega kommune, der vi så på besøksforvaltning som verktøy: Her skrev vi:

Målet med besøksforvaltning og besøksledelse er å finne den best mulige balansen mellom bruk av et sted og det å ta vare på stedets ressurser på en bærekraftig måte. Besøksforvaltning hører derfor hjemme i samfunnsplanleggingen og må inn i det kommunale, fylkeskommunale og nasjonale planarbeidet. Det er ingen nasjonale reiselivsstrategier eller strategier for besøksforvaltning for reiselivet på nasjonalt nivå per 31. mai 2019. Pilotprosjektet har som mål å utvikle et mer helhetlig forvaltningssystem med nye verktøy som kan brukes i kommuner og regioner i Nordland som ønsker å satse på besøksnæringer.

Distriktsenteret mener det å legge til rette for en god besøksforvaltning vil bidra til å styrke en nødvendig samhandling på tvers av ulike sektorer og mellom forvaltningsnivå, og bidra til større enighet om og forståelse for hva bærekraftig reiselivsutvikling innebærer.

Fellesgoder

Utvalget legger til grunn og tilrår en modell for fellesgodefinansiering hvor besøkende bidrar, og der bidraget må kreves inn nasjonalt via ulike transportformer. Videre peker utvalget på at forvaltningen og fordelingen av besøksbidraget skjer gjennom fylkeskommunen sine kanaler.

I rapporten «[Duett eller duell – Reiseliv og lokalsamfunnsutvikling](#)» (Kobro, Vareide, Haukeland, & Jervan, 2013) ble case-kommunene spurt om fellesgodefinansiering for både tilreisende og fastboende. Intervjuene avslørte beskjeden kunnskap og lavt refleksjonsnivå om utvikling og finansiering av fellesgodene i kommunene. Siden den gang har fellesgodefinansiering utviklet seg til å bli et mer og mer sentralt tema når norske reisemål skal utvikles. Forslaget fra utvalget samsvarer med Distriktsenterets anbefaling til distriktskommunene om å bidra til mer samarbeid mellom reiselivet og kommunen/lokalsamfunnet.

Distriktsenteret mener det blir viktig at arbeidet med å ta vare på og utvikle fellesgodene blir koblet til kommunen sine overordnede planer i samfunnsdelen, og at det blir vedtatt en besøksstrategi for kommunen(e). Gjennom planverktøyet vil kommunen styrke både sin bevisstgjøring og kompetanse knyttet til reisemålet

Distriktsenteret har samarbeidsavtaler med de fleste fylkeskommunene, for å bidra og styrke utviklingskapasiteten til spesielt distriktskommunene. Mange av disse kommunene har stor aktivitet og verdiskaping knyttet til reiselivet. Utvalget sitt forslag om å fordele inntektene fra fellesgodene til fylkeskommunene, mener Distriktsenteret er et viktig og riktig grep. De har god kontakt med kommunene og destinasjonene. Samtidige vil det være viktig å styrke fagkunnskapen på reiselivsfeltet til mange fylkeskommuner som fra før også er planfaglig ansvarlig for kommunene i sine respektive fylker. Fylkeskommunene må dessuten ha ressurser til å forvalte en slik finansieringsordning. Det må tas høyde for i det videre utredningsarbeidet.

Hilsen
Distriktsenteret



Marit Lofnes Mellingen
direktør

Referanser

- Distriktsenteret. (2017). *Verdiskaping basert på natur- og kulturrerrursar*. Sogndal: .
- Distriktsenteret. (2018). *Verdiskaping i ditt lokalsamfunn - temahefte om verdiskaping basert på natur- og kulturressurser*. Sogndal: Distriktsenteret.
- Distriktsenteret. (2022). *Bærekraft i distriktskommuner - hvordan innbygger i distriktskommuner forstår bærekraft og hvordan kommuner arbeider med bærekraftig samfunnsutvikling*. Distriktsenteret.
- Kobro, L. U., Vareide, K., Haukeland, P., & Jervan, B. (2013). *Duett eller duell - Reiseliv og lokalsamfunnsutvikling*. Bø: Telemarkforskning og Mimir AS.
- Leknes, E., & Onsager, K. (2018). *Evaluering av utviklingsprogram for byregioner*. Oslo: Oslo Met og IRIS.
- Vareide, K., Svardal, S., Storm, H. N., & Groven, S. (2018). *Suksessrike Distriktskommuner anno 2018*. Bø: Telemarkforskning.
- Øyum, L., Carlsson, E., Sletterød, N.-A., & Lysø, R. (2022). *Følggeforskning av Veiledningspiloten - sluttrapport*. Trondheim: Sintef Digital.