

Planlegging for cruiseturismeutbygging: lokal involvering skapte endring

Eivind Brendehaug

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Eivind Brendehaug: Planning for cruise tourism expansion: public participation led to change

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 140–158, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

International cruise tourism along the Norwegian west coast has grown steadily over the last decade, with a peak in 2013. Two municipalities in Sogn og Fjordane County have planned new cruise harbours and quays to stimulate local economic development. However, the County Tourism Plan encourages onshore tourism development as an alternative to cruise tourism enlargement. The national Planning and Building Act, which provides the framework for municipal land-use planning, also states that alternative strategies for municipality development should be described and assessed. The article describes how the planning perspective in the municipalities influenced the conditions for change and alternative strategies. Planning processes in preparation for a second cruise quay in two municipalities, Stryn and Aurland, are analysed based on documents and data from semi-structured interviews. The material is analysed in relation to planning theories. The plans for a second cruise quay were put aside in both municipalities. In one municipality the planning perspective contributed to change by social learning. In the other municipality, the planning perspective only indirectly stimulated change through symbolic participation. When local politicians failed to adjust the plan in accordance with public protest in the hearing process, several inhabitants voiced criticism in letters to the editor in the local newspaper. This in turn stimulated public resistance to the plan. Other actions also stimulated mobilisation, with the result that the municipal council dropped the original plan.

Keywords: Municipal land-use planning, cruise tourism, public participation

Eivind Brendehaug, Ph.D, researcher, Vestlandsforskning, NO-5861 Sogndal. Email:ebr@vestforsk.no

Introduksjon

Auka effektivitet har gått på kostnad av demokratiske omsyn i kommunal planlegging, hevdar Falleth og Saglie (2012), som etterlyser ein debatt om demokratiomsyn i slike prosessar. Den neo-liberale vendinga som har funne stad innan kommunal planlegging, har gjort at utbyggjarane tek ein større del av jobben med å finne høveleg areal, planlegge arealbruk og finansiere utbygging. Dette er i tråd med den generelle endringa av offentleg sektor som går ut på at private aktørar løysar oppgåver som tidlegare var offentlege. Kommunane står dermed mindre fritt til å styre planlegging og utbygging, og maktbalansen er endra i utbyggjarane sin favør (Falleth & Saglie, 2012).

Påstanden min er at kravet om auka effektivitet i planlegging er eit innlegg i interessekampen om kva perspektiv, verdiar og omsyn som skal få best vilkår. Auka effektivitet er

ikkje alltid effektivt – forstått som rasjonelt – sett i eit samfunnsperspektiv. Oppslutninga om planan(e), og i sum tilliten til lokaldemokratiet, kan lett verte svekka.

Artikkelen analyserer vilkår for endring i planprosessar for bygging av cruisekaiar i kommunane Aurland og Stryn i Sogn og Fjordane fylke. Begge lokalsamfunna hadde ein cruisekai frå før. Føremålet med bygging av ein kai nummer to, var å auke kapasitten til å ta imot cruiseskip. I begge kommunane støtta det politiske fleirtalet initiativet til bygging av ein ekstra cruisekai, men planprosessane enda likevel med at planane om ny kai vart lagt bort. Det skjedde m.a.o. store endringar i løpet av planprosessane, men korleis endringane kom i stand, var særstakt ulikt i dei to kommunane. Forklaringsa på dei ulike prosessane knyter an til debatten om effektivitet og demokrati i planlegging, der politikarane har ei rolle i å balansere inter-

essa til utbyggjaren mot innbyggjarane sine interesser.

Demokrati kan forståast både som resultat, i form av vedtak fatta av det representative demokratiet, eller som prosess, i form av deltaking i avgjerdsprosessar (Pateman, 1970). I den første forståinga er demokrati oppfylt når folket har valt sine representantar. Representantane i eit kommune- eller bystyre skal så styre i tråd med folkeviljen og sikre kontroll og legitimitet i planlegginga. I denne forståinga av demokrati har deltaking frå innbyggjarane lite plass i planleggingsprosessen. Forståinga har mykje til felles med den tradisjonelle modellen for planlegging, som ser planlegginga som ein instrumentell aktivitet, medan menneskelege konfliktar og kommunikative og sosiale handlinigar vert rekna som irrasjonelle (Sager, 1993). Samhandling og deltaking med befolkninga har lite plass fordi innbyggjarane «(...) are not sufficiently informed to be engaged in planning» (Friedman, 1987, p. 76). Kritikken mot denne forståinga gjekk ut på at planleggaren burde møte innbyggaren ansikt til ansikt, og gjensidig (sosial) læring burde kome i stand (Fainstein & Fainstein, 1996). Dette synet bygger på ei vidare forståing av demokrati enn den representative modellen: at demokrati også er skulering, debatt og deltaking i planlegging og avgjerdsprosessar.

Eitt av svara på denne kritikken var ideen om planlegging som sosial læring, basert på teori om organisasjonslæring (Argyris & Schön, 1978). Slik læring prøver å gå ut over motsetninga mellom teori og praksis, kunnskap og handling gjennom ein planprosess basert på dialog med dei involverte. Det finst fleire retningar innanfor denne breie tradisjonen, m.a. deltakande planlegging (Foster, 1989) og kommunikativ planlegging (Healey, 1996). I plan- og bygningslova kom desse perspektiva til uttrykk i form av ei justering i 1985. Lovendringa gav einskildpersonar og grupper rett til å delta aktivt i planprosessen når planen vedkom dei. Dette var ein vesentleg endring frå føresegner om innsyn for rettshavarar for å sikre rettsvernet til einskildindivid i bygningslova av 1965, til ei oppfatning om at deltaking både kunne styrke demokratiet og fungerte som ein ressurs i planlegginga (Falleth & Hanssen,

2017). Dei formelle krava til medverknad i planprosessar vert i stor grad etterlevde her i landet, og lokalsamfunnet sine organisasjoner nyttar seg i større grad av høyningsinstituttet i 2005 enn dei gjorde på 1980-talet. Rett nok skjer denne deltakinga først og fremst i den siste delen av planprosessen, og det gjer at spelerommet for medverknad og endring er avgrensa. I den tidlege fasen av planarbeidet er kontakten mellom utbyggjar og planleggingsmyndighet blitt formalisert, mens det same ikkje er tilfelle mellom planleggingsmynde og sivilsamfunnet. Det som skjer i den tidlege fasen, vert i stor grad styrande for den vidare planprosessen, slik politikarane opplever det (Falleth, Hanssen, & Saglie, 2010). Sivilsamfunnet si deltaking i denne tidlege fasen er tilfeldig (Medalen & Fimreite, 2005). Det er dermed ikkje planleggarane og innbyggjarane som møtest ansikt til ansikt, slik Fainstein & Fainstein (1996) etterlyste, men planleggarane og utbyggjarane. Dette er ein av grunnane til at utbyggjarane si makt er styrka overfor lokalpolitikarane og sivilsamfunnet.

Cornwall (2008) argumenterer for at deltaking krev institusjonell endring hos planstyresmaktene, dersom dei med deltaking meiner noko meir enn symbolsk deltaking. Det må utviklast organisatoriske løysingar som gjer at styresmaktene vert lydhøre overfor deltakarane, og som set dei i stand til å implementere endring. Det peiker fram mot ei pluralistisk konflikthandsaming, der deltakarmakt vert møtt med endringsvilje og endringsevne (Enderud, 1987). Samstundes vil deltakinga vere sårbar for den konteksten planlegginga vert gjennomført i, strukturar og kulturar for maktutøving (Flyvbjerg, 1998).

Ein viktig grunn til at deltaking ikkje nødvendigvis fører til styrkt medverknad, er at deltakarane, i den grad dei kjem inn i dei viktige nettverka, adopterer modellane til dei som styrer planprosessane. Dette er vist i fleire analysar av statlege planprosesser for oppretting av verneområde (Myklebust, 1995; Sandström, Falleth, & Hovik, 2008; Zachrisson, 2009). Dei styrande si evne til å få deltakarane til å adoptere modellane deira, er uttrykk for kulturell makt (Borum, 1980; Bråten, 1973; Lukes, 2005). Deltakin-

ga vart symbolsk. Skal deltagarane hindre gjennomføringa, må dei mobilisere motstand, ein lite påakta deltagingsmodell i planlegging. Denne posisjonen ser planlegging som ein (...) *kontinuerleg kamp om kunnskap og handling mellom interesser og maktgrupper i samfunnet* (...) (Amdam & Veggeland, 1998, s. 20). Evne til mobilisering, solidaritet, argumentasjon og organisering av motmakt vert avgjeraande for å skape endring (Brendehaug, 2013). Denne tradisjonen skil seg frå dei små stega i reformplanlegginga med å vere radikal og samfunnsvolvante, og er kalla sosial mobilisering (Friedmann, 1987). Borum (1980) identifiserer fem måtar å styrke maktabasen til deltagarane på: gruppessamhald (forstått som både felles mål og gruppeidentitet); engasjement og vilje til ressursbruk i spørsmålet; analysekapasitet og modellar for saksområdet; grad av autonomi (forstått som forholdet mellom autoritet og avhengigheit) og til slutt; evne til å danne koalisjonar og strategisk kompetanse.

På denne bakgrunn spør vi korleis deltagking i planprosessane for cruiseutbygging i Aurland og Stryn kommunar bidrog til endring av planane slik at dei vart meir i samsvar med innbyggjarane sin rasjonalitet? Artikkelen bygger på eit forskingsprosjekt om reiselivsutvikling i Sogn og Fjordane, som m.a. tok for seg planlegginga av ein andre cruisekai i kommunane Aurland og Stryn¹.

Kontekst

Stryn kommune bygde cruisekai i bygda Olden tidleg på 1990-talet, mens Aurland kommune etablerte cruisekai i Flåm i 1999. Talet på skipsanlop og passasjerar har auka jamt i begge hamnene, med ein topp i 2013. Dette året tok Flåm imot ca. 250 tusen passasjerar, mens Olden tok imot ca. 140 tusen. Talet på passasjerar gjekk ned i 2014, men var kome opp att i 2016 til eit nivå som i 2013 i begge hamnene. Aurland og Stryn kommunar er i dag dei to største cruisedestinasjonane i Sogn og Fjordane i form tal skip og passasjerar.

Det kommunale føretaket Aurland Hamnevesen styrer trafikken til Flåm cruisekai,

mens det interkommunale føretaket Nordfjord Havn styrer trafikken til Olden cruisekai. Begge føretaka har eit eige styre som er uavhengig av kommuneadministrasjonen, og som rapporterer direkte til kommunestyret. Hamnevesenet treng ikkje koordinere si planlegging med kommuneadministrasjonen, det er politikarane som kan bidra til det. Medlemmene i hamnestyra er politisk valde.

Planprosessar for utviding av kaikapasiteiten tok til i 2011 i Aurland og 2013 i Stryn. Føremålet var å kunne ta imot fleire skip og passasjerar, og å redusere talet på skip med oppankring ute på fjorden (ved å få skip til kai, vil ein større del av passasjerane gå i land). For Olden var det òg eit mål å få bygd ein større kai slik at dei største skipa kunne legge til land. I Aurland var det hamnevesenet som tok initiativet til bygging av ein andre kai, mens i Stryn hadde det i lengre tid vore planlagt ny infrastruktur i land for å betre tilhøva for cruisepassasjerane og trafikkforholda langs fylkesveg 60. Forslaget om ein ny kai kom opp i samband med planlegging av ny infrastruktur. Ideen kom frå cruisegruppa i Nordfjord, som bestod av reiselivsorganisasjonar og -bedrifter og Nordfjord hamn, mens sivilsamfunnet ikkje var representert.

Sogn og Fjordane fylkeskommune sin reiselivsplan frå 2010 har to hovudmål: auka verdiskaping og eit meir berekraftig reiseliv. Planen identifiserte sju strategiar: samhandling, berekraft, produktutvikling, vermekiddelbruk og private investeringar, infrastruktur, marknadskommunikasjon og kunnskap og kompetanse. Under strategien marknadskommunikasjon er cruiseturisme omtalt slik: (...) *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)*.

Fylkeskommunen tok dermed til orde for vurdering av andre reiselivsstrategiar enn cruiseutbygging. Tankegangen fylkesdelplanen gav uttrykk for, finn vi også i plan- og

1. <http://www.vestforsk.no/rapport/vilkaar-for-integrering-av-berekraft-ein-studie-av-ulike-utbyggings-og-utviklingstiltak-i-reiselivet-i-sogn-og-fjordane>

bygningslova, som seier at kommuneplanens samfunnsdel skal: (...) *ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for komunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.*

Lova legg vekt på at planlegginga bør få i stand sektorovergripande samordning av interesser og omsyn på eit tidleg og overordna nivå i planlegginga. Dette betyr at ein gjennom kommuneplanen bør sjå dei ulike sektorane i samanheng, og skissere alternative strategiar for samfunnsutvikling og utvikling innan dei ulike sektorane, og ta stilling kva for strategi kommunen vil legge til grunn. Regjeringa sin rettleiar til lova² seier at føremålet med dette er å omtale samanhengen mellom dei langsiktige måla og strategiane som vert valde for å realisere måla, og dei fysiske konsekvensane. Det er ikkje sett konkrete krav til vurdering av strategiar for at arbeidet ikkje skal verte for omfattande, men at *det er viktig at de relaterer seg til de målformuleringar kommunen har satt seg og til kommuneplanens handlingsdel*³. Det er med andre ord i spennet mellom dei overordna måla til kommunen og dei meir handlingsretta tiltaka at alternative strategiar bør skisserast. På dette grunnlaget skal artikkelen svare på to delspørsmål:

- I kva grad stimulerte planprosessane til utgreiing, vurdering og debatt av alternative strategiar for reiselivsutvikling i lokalsamfunna?
- Korleis bidrog deltaking i planprosessane til endring av planane?

Metode

Studieeingane, som er planprosessane i Aurland og Stryn, er studerte som opne system der aktørar og prosessar gjensidig påverkar kvarandre både innanfor og utanfor den aktuelle planprosessen. Studieeingane har difor ikkje på førehand gitte og eintydige avgrensingar, men vert avgrensa undervegs i analysen ut frå dei relasjonane aktørane i prosessen har til interne og eksterne aktørar

og prosessar. Fokuset i casane våre er handling eller mangel på handling, der det er aktørane sine handlingar eller aksjonar 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. Utfordringa har vore å avgrense kva for eksterne relasjonar som skulle inngå i studien. Difor har vi lagt til grunn ei pragmatisk tilnærming, der både aktørane si oppfatning av kva som har vore viktig og våre eigne vurderingar av relevans har bidrige til avgrensinga.

I hovudsak er tre typar datakjelder nyttta: Plan- og saksdokument, medieoppslag i lokalavisar og munnlege kjelder – i hovudsak semi-strukturerte intervju med kommune-politikarar og planleggarar i Aurland og Stryn kommunar. I alt er 16 personar i kommunane intervjua, høvesvis 12 i Aurland og 4 i Stryn. Av desse er to administrativt tilsette i begge kommunane intervjua. Alle plan- og saksdokumenta er offentleg tilgjengelege dokument henta fra kommunane sine nettsider. Debattinnleggja har vore trykte i Sogn Avis og Fjordingen, som er dei mest leste lokalavisene i høvesvis Aurland og Stryn. Materialet er analysert kvalitativt ved ei alternering mellom data og teori. Dette er ein analysemetode som er omtalt som abduksjon (Alvesson & Sköldberg, 2008) og er verken induksjon eller deduksjon, men har innslag av begge og representerer ein kvalitativ annan veg til kunnskap. Dette er ein metode som baserer seg på det same prinsippet som den «hermeneutiske sirkelen» i form av ein gjentakande pendlingsprosess mellom del og heilskap, heller ikkje så ulik *dialectics of local knowledge and research-based knowledge* i aksjonsforskinga (Greenwood & Levin, 2007, p. 102).

Talet på intervju i dei to kommunane er ulike, med relativt få intervju i Stryn. Ein kan stille spørsmålsteikn ved det låge talet på intervju i Stryn. Grunnen til det relativt låge talet på informantar i Stryn, er at det ikkje var naudsynt med fleire fordi det ikkje herska usemje mellom administrasjonen og politikarane i Stryn. Dei politiske vedtaka var i samsvar med administrasjonen si inn-

2. <https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf>

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

stilling undervegs i heile planprosessen, og politikarane var samstemte. Det var ikkje fremja alternative forslag frå medlemmer av formannsskap eller kommunestyret. I Aurland var situasjonen ein helt annan, med både usemje mellom administrasjon og fleirtalet av politikarar og ulike syn innan i kommunestyret og utval. Difor var det behov for fleire intervju i Aurland. På eitt punkt i planprosessen i Stryn burde datagrunnlaget ha vore fyldigare: dei uformelle sonderingane i formannsskapet etter første høyring. Intervjuet vart gjennomførte før dette møtet, og referatet frå møtet i formannsskapet viser berre at saka vart handsama. Konklusjonen frå dei uformelle samtalane er likevel å sjå i saksdokumenta til andre gongs høyring og er slik sett fanga opp i materialet.

I den vidare omtalen er analysen av planlegginga i kvar kommune presentert for seg. Først er planprosessen kort omtalt. Deretter er data analysert for å svare på dei to delspørsmåla om alternative strategiar og vilkår for endring gjennom deltaking. Til slutt vert funna drøfta for å svare på artikkelen sitt hovudspørsmål.

Cruiseutbygging i Stryn

Planprosessen

Ein av fire strategiar for næringsutvikling i kommuneplanen, vedteken i oktober 2013, handla om vidareutvikling av Olden som cruisedestinasjon, og dette var hovudgrunnen til at kommunedel-planen for Olden vart revidert i 2014. Føremålet var, i følgje planprogrammet, å fastsette: *korleis det skal tilretteleggast for ein berekraftig kapasitet for cruisetrafikk, samt å setje av areal for dette.*

Konsulentelskapet Nordplan utarbeidde utkast til kommunedelplan sommaren 2014 med forslag til fire alternative lokaliseringar for ein ekstra kai i Olden. I tillegg inneholdt planen forslag om utbygging av terminal og servicebygg på Oldenleirane med ny tenderkai knytt til dette. Planen vart lagt ut til offentleg ettersyn i oktober 2014. Same haust gjennomførte kommunen folkemøte i Olden for å informere om planane.

På bakgrunn av høyringa var planane reviderte og lagt ut til andre gongs høyring våren 2015. Forslaget om bygging av ein cruise-

kai nummer to var då tatt bort og planen var avgrensa til utbetring av eksisterande kai og nytt service- og terminalbygg på Oldenleirane, med ny tenderkai i tilknyting til dette. Etter den andre høyringa innstilte kommunedeladministrasjonen på vedtak avgrensa til utbygging av landinfrastrukturen. Kommunestyret følgde administrasjonen si innstilling.

Alternative strategiar for utvikling av reiselivet

Vi har analysert kommuneplanen for å svare på spørsmålet om alternative strategiar for reiselivsutvikling. Det er i denne planen kommunen eventuelt ville ha gjort slike vurderinger.

Hovudmålet i kommuneplanen for Stryn (2013-2024) er å skape *vekst basert på bulyst og næringsutvikling*. Kommunen prioriterte tre strategiar for å realisere hovudmålet: folkehelse, tilrettelegging for næringsutvikling og bulyst/bustadtilbod. Ein av fire strategiar for næringsutvikling handla om cruiseutvikling, men i den nærmere omtalen av strategien, er cruiseutbygging ikkje nemnt. Derimot er andre typar reiseliv omtalt når det gjeld behovet for å: *betra intening i reiselivsnæringa, særleg på vintertid/i lågsesong*. Planen omtalar overnattingsbransjen og private hytter, men skisserer ikkje forsterka utvikling av desse reiselivsbransjene som eit alternativ til cruiseutbygging.

Vi finn omtale av cruiseturisme att under avsnittet om tettstader og bustadområde i kommuneplanen, der eitt av måla er å *vida utvikle Olden sentrum som ein av dei beste cruisedestinasjonane i landet*. Kommuneplanen omtalte ikkje kva auka kapasitet for mottak av cruiseskip (ein ekstra kai) hadde å gjere med temaet bustadområde i planen. Ei mogleg tolking av at denne plasseringa i planen er at betre landinfrastruktur ville betre forholda for bustadene og lokaltrafikken. Kva samanhengen var mellom utviding av kapasiteten for å ta imot fleire skip og kommuneplanen sitt overordna mål om gode oppvekstvilkår og levekår, vart ikkje omtalt.

I planprogrammet til kommuneplanen heitte det m.a. at regjeringa sitt forventningsdokument for kommuneplanen ville bli følgjt. Dette dokumentet rår m.a. kommunana-

ne til å beskrive og vurdere alternative strategiar for samfunnsutvikling. Ut frå plando-kumenta kan vi ikkje sjå at kommunen stimulerte til debatt og vurdering av alternative strategiar for reiselivsutvikling, verken i kommuneplanen eller kommunedelplanen.

Tilløp til slike vurderingar finn vi i ein tidlegare studie av cruiseturisme, overnattingssbransjen og privat hyttebygging gjort på oppdrag for Stryn næringshage. Studien vurdererte kva desse reiselivsbransjane hadde å seie for økonomien i Stryn og Hornindal kommunar (Farstad & Dybedal, 2010). Dette arbeidet er ikkje omtalt verken i kommuneplanen for Stryn (2013-2024) eller kommunedelplanen for Olden (2014). I intervju med politikarar og tilsette i administrasjonen vart heller ikkje denne undersøkinga nemnt. Det kan tyde på at rapporten vart lagt i ein skuff.

Intervjuet gir inntrykk av at vekst i cruiseturismen vart teke for gitt av kommunepolitikarane og ikkje grunngitt i ein overordna reiselivsstrategi. På spørsmål om kor vidt kommunen prioriterer cruiseturisme framfor overnattingssektoren, svarer ordføraren: *Vi prioriterer dette fordi cruise er inne i ei brytingstid – no er det ein overgang til framtidig system for cruise. Vi vel å ha fokus på det.* Han viser til at kommunen er inne i cruiseaktivitet som eigar i Nordfjord Havn og dermed eigar av infrastruktur knytt til cruise, men at overnatting er viktig. Forvaltning av overnatting skjer gjennom Reisemål Stryn og Nordfjord, og han understrekar at: *Vi neglisjerer ikkje overnatningsbedriftene. Eg får høre at cruise kan ta bort potensielle overnattingsturister fra hotell eller andre overnatningsbedrifter, det er ein påstand som det er vanskeleg å dokumentere fordi det er ulike segment.*

Ein tilsett i administrasjonen stadfestar i intervju at cruiseutvikling er prioritert i kommuneplanen fordi det politiske miljøet er eintydig på at cruise bidreg positivt til næringssutvikling og verdiskaping. Vedkomande viser også til at planen ikkje vurderer alternative strategiar. Ordføraren svarer slik på Vestlandsforsking si påpeiking av at planane ikkje gjer vurderingar av alternative strategiar: *Det får vi ta med oss (...) Eg meiner vi har ein helskapleg handsaming av dette, men*

kanskje er det litt fragment ifht. kven som handsamar dette. Ein set ting inn i båsar. Nordfjord Havn utviklar sin del, mens reisemålselskapet utviklar sin del. Litt av utfordringa for interkommunale samarbeidsløysingar er å få eit heilskapleg perspektiv på det (...). Ordføraren viser altså til at den kommunale sektororganiseringa kan ha hindra utvikling av alternative strategiar. Dette vert vidare forklart av ein tilsett i administrasjonen som peikar på at kommunen ikkje har hatt eit systematisk arbeid på reiseliv: *Kommunen har ikkje tenkt systematisk på reiselivsutvikling slik som ein gjer i ein planprosess. Dermed har ein ikkje fått med seg alternativ som kan vere til stades (...)* Vedkommande viser til at kommunen har bidrige på andre måtar enn cruise, men at haldninga er litt slik at reiseliv lett vert forstått som cruise fordi cruiseturisme er den store, berande reiselivsbjelken, og held fram: *Det er ein farleg måte å drive på, fordi at ein står på eitt sein med korte tidshorisontar. Cruisearialaga kan endre på val av destinasjonar. Det er ikkje ei langsiktig næring (...)*

Fylkesdelplan for reiseliv har ikkje vore sentral i planlegginga, stadfestar både tilsette i administrasjonen og ordføraren. Ordføraren utdijpar: *For meg er det uklart hva fylkeskommunen mener. Er usikker på om de vurderer cruise som bærekraftig i framtiden, usikker på det (...) hva man tenker i Leikanger (lokaliseringa til sentraladministrasjonen til fylkeskommunen) er interessant nok, men jeg tror vi har litt ulike syn på ting.* Han viser til at det har vore viktigare for kommunen kva dei kunne få til i Nordfjord saman med sine samarbeidspartnarar, og mot Geiranger, enn å følgje fylkeskommunen sine råd. Ein tilsett viser i intervju til at fylkesplanar er perifere for kommunen fordi kommunen i liten grad er involvert i utvikling av planane.

I planprosessen for utbygging av Olden som cruisehamn vart det ikkje stilt spørsmål om kommunen hadde behov for, eller ønskte, ein ekstra kai. Ein tilsett i administrasjonen stadfestar at kommunen ikkje gjer alternativvurderingar av næringssstrategiar: *Kommunen vurderer ikkje alternative måtar å satse på reiseliv, jordbruk, eller drive næringar på, men vurderer alternative strategiar for*

bruk av areal. Alternativtenkinga i kommuneadministrasjonen var altså ikkje på det ni-vået som fylkeskommunen sin reiselivsplan og plan- og bygningslova omtaler. Planlegginga bad ikkje innbyggjarane om å ta stilling til målet om å bygge ein ekstra kai, men til val av verkemiddelet: lokalisering av den nye kaien. Eit slikt planleggingsperspektiv minner om planlegging som samfunnsstyring med eit ovanfrå-og-ned-perspektiv der deltaking har ein avgrensa plass. Dette er ein type planlegging som minner om den tradisjonelle planleggingsmodellen.

Vi kan oppsummere med at alternative utviklingsstrategiar for reiselivet ikkje vart greidde ut og debatterte av tre grunnar: For det første vart cruiseturismen oppfatta som berebjelken i reiselivsnæringa generelt og for Olden-samfunnet spesielt. For det andre var planlegging og utvikling av reiselivet fragmentert i kommunen, og det fanst til dømes ikkje nokon oppdatert reiselivsplan som såg dei ulike bransjene i samanheng. For det tredje hadde ikkje kommunen tradisjon for å gjere alternativvurderingar av strategiar for næringsutvikling.

Deltaking i planprosessen

Vi omtaler deltaking først i kommuneplanen og deretter i kommunedelplanen for Olden. Kommunen har gjennomført høyring både av planprogram og av planane.

I høyringa av planprogrammet til kommuneplanen for Stryn kom det inn 10 uttaler ved årsskiftet 2012/2013, mens det kom inn 16 uttaler i høyringa av kommuneplanen sumaren 2013. Ingen av dei tok opp behovet for å greie ut alternative strategiar for reiselivsutvikling.

I Sogn og Fjordane fylkeskommune sin uttale til planprogrammet er det vist til plan- og bygningslova og at kommuneplanen skal gjere greie for kva for «alternativ som vil verte vurdert». Vidare viser fylkeskommunen til regjeringa sitt forventningsdokument (T-1492) der næringsutvikling og verdiskaping er eitt av seks tema. Uttalen går ikkje meir konkret inn på kva som ligg i «alternativ», og viser heller ikkje til fylkesdelplanen for reiseliv frå 2010 som bad kommunane om å gjere ut alternative strategiar.

I uttalen til sjølve kommuneplanen nemner fylkeskommunen heller ikkje fylkesdelplan for reiseliv, trass i at reiseliv er omtalt i kommuneplanen som ein sentral del av næringane i kommunen. Derimot viser fylkeskommunen kort til Verdiskapingsplanen for fylket, som har eit avsnitt om reiseliv, men der cruiseturisme ikkje er nemnt.

Kva så med Fylkesmannen i Sogn og Fjordane – tek embetet opp desse spørsmåla? Uttalet til planprogrammet viser at Fylkesmannen etterlyser ein nærare omtale av strategiar og val av satsingsområde som skal vektleggjast i samfunnsdelen og vidareførast i kommuneplanarbeidet, men reiselivsutvikling er ikkje nemnt.

Til planprogrammet for kommunedelplanen for Olden kom det inn 16 uttaler våren 2014, mens det kom 41 uttaler til første gongs høyring av kommunedelplanen hausten 2014. Ingen av uttalene til planprogrammet peika på behovet for utgreiing av alternative reiselivsstrategiar til cruiseutbygging.

Fylkeskommunen peikte på at reiselivsplanen for Sogn og Fjordane ikkje var med på lista over planar som planarbeidet burde ta omsyn til. Likevel omtalte ikkje fylkeskommunen kva reiselivsplanen sa om cruiseturisme. Vidare etterlyste dei ei utgreiing av lokale og regionale konsekvensar ved etablering av cruisekai når det gjaldt arkitektonisk utforming, miljøkonsekvensar, lokal toleevne, landskapsverdiar og kulturhistoriske element. I uttalen til kommunedelplanen skjerpar fylkeskommunen tonen i uttala si og skriv at konsekvensvurderinga gav (...) klare signal på at ei utbygging i tråd med planen og med ønska auke i cruisetrafikken vil føre til store negative konsekvensar innanfor planområdet. Fylkeskommunen kunne ikkje sjå at planen i tilstrekkeleg grad tok omsyn til dei negative konsekvensane.

Fylkesmannen, på si side, peika i si uttale til planprogrammet på krav til utgreiing av miljøkonsekvensar av ein eventuell flytekai på Oldenleirane og til behovet for ein risiko- og sårbarheitsanalyse. I den påfølgjande høyringa av kommunedelplanen la Fylkesmannen inn motsegn på desse to punkta.

Same haust som høyringa, gjennomførte kommunen eit folkemøte i Olden for å infor-

mere om planane. Møtet vart leia av ordføraren. Han kommuniserte direkte med innbyggjarane i salen. Fleire av møtedeltakarane signaliserte skepsis til ein ekstra cruisekai, ein skepsis som kom endå klarare fram i høyingsprosessen. Fleire av høyingsuttalene frå privatpersonar og lokale organisasjonar inneheldt kritiske merknader til etablering av ny kai anten ved Skarstein eller Oldenleirane, dei to alternativa som Nordplan prioriterte. Olden elveeigarlag skreiv m.a. at: *Etter elveeigarlaget sitt syn bør framtidig løysing av cruisetrafikken skje på noverande kai og området rundt. Elveeigarlaget krev at alternativet med seawalk vert teke ut av planen.*

Kontaktutvalet for Olden og Oldedalen meinte at planen burde fokusere på utviding av eksisterande kai, og at ny kai låg nokre år fram i tid. Fleire andre uttaler tok også til orde for utbetrинг og utviding av eksisterande kai nordover utan trong for å bygge ein kai nummer to i Olden.

Det kan sjå ut til at skepsisen til ein ny kai i Olden kom uventa på kommuneadministrasjonen og politikarane i samband med første høyingsrunde. Planprosessen stoppa opp og kommunen gjorde uformelle vurderingar i formannsskapet av kva konsekvensar høyringa skulle få. Innhaldet i desse uformelle samtalane i formannsskapet er ikkje refererte skriftleg, men resultatet kjem likevel klårt fram ved at ein revidert plan vart lagt ut til andre gongs høyring våren 2015. Då var framlegget endra til utviding av eksisterande kai og ny infrastruktur på land. Framlegget om bygging av ein kai nummer to vart altså lagt bort. I saksdokumentet til kommunestyret etter andre gongs høyring i juni 2015 oppsummerte administrasjonen høyringa slik: *Underveis i planprosessen har kommunen erfart at svært mange er skeptiske til å legge til rette for eit nytt kaialternativ i Olden. Mange ser heller ikkje behovet for meir kaikapasitet.*

Kommunestyret slutta seg til forslaget frå administrasjonen om å legge bort planane for etablering av ein cruisekai nummer to. Dette betyr at kommunen tok omsyn til

synspunkt som kom fram i høyringa. Både administrasjonen og politikarane var alt-så viljuge til endring. Det som var målet og føresetnaden for planlegginga – utvida kapasitet i form av ein ekstra kai – var ikkje lenger eit premiss for planlegginga. Eit slikt planleggingsperspektiv minner meir om sosial læring enn om tradisjonell planlegging. Underveis i planprosessen vart rammene for planlegginga endra frå val av verkemiddel (lokalisering av ein ny kai) til spørsmålet om behov for ein ekstra kai. Føresetnadane for planlegginga vart endra. Prosessen vart med andre ord transformativ (Cornwall, 2008; Greenwood & Levin, 2007).

Cruiseutbygging i Aurland

Planprosessen

Planprosessen i Aurland starta med at Aurland hamnevesen engasjerte Norconsult våren 2011 for å greie ut lokaliseringsalternativ for ein cruisekai nummer to i kommunen. Fire alternative lokaliseringar vart drøfta, men hamnevesenet gjekk vidare med planlegging av ei lokalisering: Tjøresva. Denne lokaliseringa var i strid med gjeldande kommuneplan fordi området var regulert til landbruk, natur og friområde.

Kommunestyret slutta seg formelt til målet om å bygge ein ekstra cruisekai i juni 2012 gjennom vedtak om utlegging av planprogrammet til offentleg høyring⁴. I samband med handsaminga i kommunestyret, kom rådmannen med eit uformelt forslag om utarbeiding av ein kommunedelplan som inkluderte kommunesenteret for å sjå heiskapleg på utbygginga. Det politiske fleirtalet ville ha ein reguleringsplan avgrensa til det nære området rundt kaien for å kunne gjennomføre planlegginga raskt. Planprogrammet var på høyring sommaren 2012. Det kom inn fleire kritiske merknader, m.a. at planområdet burde utvidast til å inkludere kommunesenteret og at kommunen burde utarbeide ein kommunedelplan med standanalyse av Aurlandsvangen.

På bakgrunn av høyringa og eit folkemøte sommaren 2012, rådde rådmannen kommu-

4. Men, tiltaket kom først inn i kommunal planstrategi hausten 2012.

nestyret i oktober 2012 frå å godkjenne planprogrammet, og kom med framlegg om utarbeiding av ein kommunedelplan som skulle inkludere kommunesenteret Aurlandsvangen. Kommunestyret avviste forslaget, men utvida området for konsekvensutgreiinga i planprogrammet til å inkludere kommunesenteret. Sjølve planområdet vart likevel ikkje utvida. Kommunestyret vedtok at det skulle utarbeidast ei konsekvensutgreiing i tråd med innspela i høyringa, men eit revideret planprogram vart likevel ikkje vedteke.

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

Planprogrammet for cruisekai ved Tjøresva måtte opp til ny handsaming fordi kommunen ikkje hadde vedteke nytt planprogram etter revideringa på grunnlag av høyingsrunden. Med ei stemmes overvekt gjekk utval for plan og utvikling inn for at det skulle lagast ein kommunedelplan som inkluderte kommunesenteret. Kommunestyret støtta ikkje vedtaket i utvalet, men vedtok planprogrammet med ei stemmes overvekt. Programmet for utarbeiding av reguleringsplanen var dermed klart i juni 2013, eitt år etter at kommunestyret handsama det for første gong. Etter dette skjedde det lite i planprosessen, og det vart ikkje starta opp arbeid for utarbeiding av reguleringsplan. Derimot skjedde det ei rekke andre ting. I lokalavisa dukka det opp kritiske debattinnlegg, innbyggjarar aksjonerte både mot og for cruiseturismen og det vart sett ut fortøyingsbøyer i hamnebassenget i Flåm utan løyve frå kommunen. Dette er meir utførleg omtalt under.

I november 2014 vedtok Aurland kommunestyre, etter forslag frå hamnevesenet, å avslutte planarbeidet med å etablere ein cruisekai nummer to i kommunen. Den formelle grunngjevinga for vedtaket var nedgang i cruisetrafikken og, som fylgje av dette, sterkt reduserte inntekter til hamnevesenet, som

det heiter i saksdokumentet hamnevesenet sende til kommunestyret.

Alternative strategiar for utvikling av reiselivet

Kommuneplanen i Aurland (2008-2020) nemnde ikkje cruiseturisme i samband med reiselivsutvikling. Planen viste til Fredriksstaderklæringa og at berekraftig utvikling skulle leggast til grunn for kommunen sitt arbeid: *Aurland kommune vil trekke innbyggjarane inn i planlegging og samfunnsutforming i tråd med LA 21*. Når det gjaldt reiseliv, fokuserte kommuneplanen på geoturisme, altså turisme som tek vare på, forsterkar og framhevar staden sin eigenart – inkludert miljø, kultur, estetikk og kulturarv – og som kjem lokalsamfunnet til gode.

Etter at hamnevesenet i 2015 hadde initiert planlegging av ein cruisekai nummer to i kommunen, gav ordføraren i desember same år beskjed til administrasjonen at planarbeidet for cruisekaienasta og at ein skulle gå rett på utarbeiding av ei områderegulering. Administrasjonen peika på at tiltaket burde vurderast i ein kommunedelplan, ikkje berre for å få med alle konsekvensar, men for at det var trøng for ein slik plan for Aurlandsvangen. Dette vann ikkje gehør hos ordføraren. Han gav beskjed om at planavgrensinga skulle vere som skissert frå Aurland Hamnevesen, dvs. avgrensa til nærområdet rundt kaien på Tjøresva, går det fram av intervjuet med kommuneplanleggjaren.

Som tidlegare omtalt, fremja rådmannen forslag om å utarbeide ein kommunedelplan for Aurlandsvangen for å få saka forsvarleg utgreidd. Rådmannen utdjupa dette i intervju ved å vise til at det hadde vore tenkt for lite på samfunnsmessige vurderingar og om ny cruisekai var det rette verkemiddelet for å få til levande bygder og sysselsetting. Rådmannen tilrådde altså å setje planlegginga om ein ekstra cruisekai inn i ein større samanheng om tettstadsutvikling, og behovet for utgreiing av alternative strategiar for dette i tråd med plan- og bygningslova.

Utval for plan og utvikling og kommunestyret gjekk ikkje inn for å endre planområdet eller type plan hausten 2012, trass i at både rådmannen og regionale etatar tilrådde dette. Ordførarane grunngav vedtaket i kom-

munestyret om ikkje å utarbeide ein kom-munedelplan slik: *Når fleirtalet ikkje vil gå den vegen, er det fordi ein er positiv til ideen om kai, ein vil gå rett på sak (...).* Ordføraren viste elles til at det politiske fleirtalet meinte at avgrensinga var tilfredsstillande og at konsekvensutgreiinga ville gå ut over planområdet og få med verknadene av cruisekaien for kommunenesenteret.

Eit medlem i UPU viste i intervju til at ein del politikarar ikkje har tenkt over at plan- og bygningslova set fokus på samordning av interesser og omsyn tidleg, og på eit overordna nivå, og held fram: (...) *mange har ikkje tatt dette inn over seg i tilstrekkeleg grad, og at sterke private næringsinteresser pressar på i planlegginga.*

Kommunestyret ville ha utgreidd alternative lokaliseringar til ny kai i juni 2013. Diskusjonane mellom politikarane i kommune-styret gjekk difor ikkje på spørsmålet om utvida kaikapasitet, men kor den nye kaien skulle leggast. Ønsket om drøfting av lokalisering vart ikkje følgt opp av hamnevesenet. Planprogrammet inneheldt ikkje ei likeverdig utgreiing av dei ulike lokaliseringane. I lokalavisa Sogn Avis var det fleire oppslag og debattinnlegg om lokaliseringa av den nye kaien, og om det var aktuelt med både flytekai i Flåm og fastkai i Aurland, altså to nye kaiar i tillegg til den eksisterande i Flåm. Representantar for det politiske fleirtalet i kom munnen var dominerande i denne debatten.

I den same tidsperioden, hausten 2012, vart kritiske spørsmål til bygging av ein ekstra cruisekai reist av innbyggjarar. Fleire lesar-rinnlegg stilte spørsmål ved ønska utviklings-retning for lokalsamfunnet generelt, og reiselivet spesielt. Ein innbyggjarar spør i Sogn Avis (6/9-2012) om gevinstane med ein ny kai står i forhold til kostnaden og ulempene og om meir cruise er det rette tiltaket: (...) *er eigentleg etablering av ein ny cruisekai ved Aurlandsvangen det som skal til for å redde fram-tida for bygda?* Ein annan debattant etterlyser i same avis (20/12-2012) heilskapstenking og planlegging, og spør: *I kva retning ønskjer me å utvikle kommunen vår?*

Politikarane svarte ikkje på desse spørsmåla, men var opptekne av lokaliserings-

spørsmålet. Det føregjekk difor fleire, parallelle debattar om cruisekai i lokalsamfunnet, ein mellom politikarane om lokalisering og om kor vidt ein skulle etablere ein eller to nye cruisekaiar. I den andre debatten stilte innbyggjarar grunnleggande spørsmål om ønska utviklingsretning for samfunnet generelt og reiselivet spesielt. Samla sett viser denne analysen at den måten planprosessen blei styrt på ikkje stimulerte til debatt og vurdering av alternative utviklingsstrategiar for reiselivet i kommunen. Samstundes ignorererte leiande politikarar spørsmåla som innbyggjarar reiste om ønska utviklingsretning for reiselivsnæringa og lokalsamfunnet.

Oppsummert fekk ikkje Aurland kommune vurdert korleis ulike utviklingsstrategiar for reiselivet kunne oppfylle overordna mål i kommuneplanen. I staden planla fleirtalet i kommunestyret ut frå ein enkeltstrategi, cruiseutbygging, som langt på veg var bestemt utanfor planprosessen og utan forankring i kommuneplanen. Dette var ikkje i samsvar med intensjonen i plan- og bygningslova eller i fylkesdelplanen for reiseliv.

Deltaking i Aurland

Analysen om deltaking i planprosessen i Aurland er fokusert til planprogrammet fordi planprosessen handla om fastsetting av dette. Planlegginga vart avslutta før ein reguleringsplan vart utarbeidd.

I planprogrammet kan vi lese om deltaking i planprosessen: *Tiltakshavar legg opp til gode medverknadsprosessar med fleire folkemøte og ei arbeidsgruppe som skal jobbe aktivt med planen undervegs.* Det vart gjen-nomført eitt folkemøte (29. august 2012) med lita eller inga deltaking frå kommunestyre-medlemmer⁵, men med god deltaking frå innbyggjarane. Dette står i kontrast til folke-møtet i Olden, der ordføraren i Stryn leia møtet og kommuniserte direkte med innbyggja-rane, som hadde spørsmål og merknader til planforslaget.

Nokre dagar før folkemøtet om cruisekai-planane, var det ope folkemøte om utvikling av Aurlandsvangen. Arrangøren var Aurland Næringsutvikling. På dette møtet var det også god deltaking og eit sterkt engasje-

5. Aurland Hamnevesen, som arrangerte møtet, kan ikkje svare på om det var kommunepolitikarar til stades på møtet. Andre informantar seier det ikkje var kommunepolitikarar på møtet.

ment frå innbyggjarane, men få politikarar deltok. Eit medlem av UPU kommenterte i intervju politikarane si svake deltaking på møtet og etterlyste at dei folkevalde tok tak i det som hadde komme fram der. Det var inga formell kopling mellom desse møta, trass i at temaet hadde mykje med kvarandre å gjere. Den svake deltakinga frå politikarane på begge møta, viser at det politiske miljøet la lita vekt på å møte innbyggjarane ansikt til ansikt for å få innspel til planlegginga, både når det galdt sentrums- og cruiseutvikling.

Planprogrammet låg ute til offentleg høyring sommaren 2012. Innbyggjarane og lokale og regionale organisasjonar kom med i alt 13 uttaler. Fleire av høyringsuttalene peika på at konsekvensane for beboarane i området, inkludert helsetun, badelagune og barnehage, måtte utgreiaast og at ein burde vurdere cruisekai i ein overordna planprosess som inkluderte Aurlandsvangen. Utanom privatpersonar var det få lokale lag og organisasjonar som uttalte seg. Aurland Handelsforening gav uttale, men var delt i synet på cruisekai i Aurland. Uttalet understreka at kommunen måtte ta omsyn til miljøet frå Aurlandsvangen og ut til kaien, der ein finn både helsetun, badelagune og barnehage. Foreininga var uroa for om dagens infrastruktur kunne ta hand om trafikken frå cruisekaien, og peika på utfordringa i ikkje å forringe det fine området i tilknyting til badelaguna med svært stor bruk og med mange mjuke trafikantar som ferdast langs den same vegen som cruisepassasjerane. Aurland Handelsforening ville ha ei vurdering av andre alternativ.

Vår analyse av mediedebatten, som i all hovudsak gjekk føre seg i Sogn Avis hausten 2012 og vinteren 2013, omfattar åtte debattinnlegg som på ulike måtar sette spørsmålsteikn ved cruiseutbygging i 2012 (sjå tabell). I eit innlegg i Sogn Avis 7. november, etter at kommunestyret vedtok planprogrammet, kritiserte ein innbyggjar kommunestyret for å ha gått vidare med planane trass i motstanden som kom fram i høyringsuttale og på folkemøte. Innsendaren skriv m.a. at han undra seg over kvifor det hasta så mykje at politikarane ikkje tok seg tid til å vente på

ein heilskapleg planstrategi for heile Aurlandsvangen. Det fekk han ikkje noko godt svar på, og han held fram: *For meg verkar det tvert om som rein overkjøring når eit fleirtal av dei folkevalde i ein høyringsprosess ikkje tek omsyn til dei merknadene som faktisk ligg føre. Kva var vitsen med høyringa då?*

I intervju med politikarar og tilsette i administrasjonen kom det fram at det var to ulike oppfatningar av deltaking i planprosesen. Den eine oppfatninga var at innbyggjarane hadde hatt høve til å seie si meinings både i høyringsprosessen og på folkemøtet. Den andre oppfatninga peika på at det var to ulike debattar om cruisekai i lokalsamfunnet, ein mellom politikarane og utbyggaren og ein mellom innbyggjarar som var kritiske til cruiseutbygginga, og at det var lite kontakt mellom desse to gruppene av aktørar. Ein kommunerepresentant seier det slik i intervju med Vestlandsforskning: *Det er eit skilje mellom det som skjer i kommunestyret og det som skjer mellom innbyggjarane. Er politikarane folket si stemme?*

Somaren 2014 la Aurland hamnevesen ut fortøyingsbøyer for å betre forankringa av skip i Flåm hamn utan å søkje kommunen om løyve. Flåmselva elveeigarlag protesterte på utpllasseringa med grunngjeving av at bøyene, og særleg den nær elveosen, kunne forstyrre sjøauren sin oppgang i elva. I eit brev til hamnesjefen sommaren 2014, retta styret i hamnevesenet kraftig kritikk mot administrasjonen for å ha sett ut bøyene. Eit medlem av elveeigarlaget sette i gang den såkalla «rundballeaksjonen» med rundballar plassert synleg frå Flåm sentrum med påskrivne slagord retta mot cruisetrafikken og utsettinga av bøyene.

Både utpllasseringa av bøyene og protestaksjonen skapte debatt i lokalsamfunnet, der cruiseturisme generelt vart debattert. I Sogn Avis kom det fram at det var både tilhengrarar og motstandarar av ei forsterka satsing på cruiseturisme i Aurland kommune. Ei gruppe innbyggjarar og bedriftsleiarar stod fram med støtte til vidare cruisesatsing. Lokalsamfunnet var difor delt i spørsmålet.

Tabell 1: Debattinnlegg i Sogn Avis hausten 2012.

Tittel	Dato	Hovudbodskap
Eit viktig vegval for Aurlandsvangen	06.09.12	Er det ein ny cruisekai ved Aurlandsvangen som skal redde bygda. Kva er gevinsten og kva er prisen? Bruk tid på å tenkje på kva for turistar lokal samfunnet verkeleg treng.
Ein cruisekai frå ein ung utflyttar sitt synspunkt	15.10.12	Etterlyser nytenking om berekraftig turisme og heilårsarbeidsplassar. Ein turisme der turistane oppheld seg i området og set pris på småskalatilboda innan mat og oppleving vil gjøre det attraktivt for ein ungdom å kome heim.
Cruisedebatten i Aurland	31.10.12	Er det fornuftig å satse endå sterkare på cruise i Aurland og i andre bygder i Sogn, og dermed verte sårbar for endringar i marknaden? Foreslår heller å utvikle andre opplevingstilbod til turistar og fastbuande.
Kven bør me lytta til i cruise-debatten?	07.11.12	Viser til at fleirtalet i kommunestyret går vidare trass i all kritikken som kom fram på ope møte og i høyringsuttalelse. Nokon har hastverk!
Meir masse-turisme i Flåm, kva med målsettjing ...	19.12.12	Seawalk i Flåm er lansert rett etter at planprosess for djupvasskai i Aurland skal utviklast. Metningspunktet for masseturisme i Flåm er nådd. Folk er bekymra for skadeverknadene av dagens trafikk.
Cruisekaiar og utvikling generelt i Aurland kommune	20.12.12	Etterlyser heilskapstenking og planlegging. Løfte blikket for kor vi vil med lokalsamfunnet. I kva retning ønskjer me å utvikle kommunen vår? Korleis sjølv ta styringa?
Kunsten å dra damer til Aurland	19.01.13	Viser til fylket sin berekraftige reiselivsstrategi, og til at cruise med sin energibruk, co2 utslepp, førar til «people pollution». Berekraft krev ein strategi og heilskapleg plan.
No er det nok, meir enn nok	30.01.13	Kritikk av utval og kommunestyre sin handsaming av framlegget om flytekai i Flåm. I staden for cruisekaiar foreslår han felles innsats for å forbetre både og frimrådet i Flåm.

Hausten 2014 la hamnevesenet bort planane om bygging av ein cruisekai nummer to i kommunen. Hamnesjefen grunngav dette med ein nedgang i cruisetrafikken, og dermed sterkt reduserte inntekter, går det fram av saksdokumentet til kommunestyremøtet i oktober 2014. Reduksjon i inntekter kan likevel ikkje, etter vår tolking, vere den viktigaste grunnen til at planane vart skrinlagde. To månader seinare uttalte hamnesjefen i Aurland til Sogn Avis at økonomien for 2015 ut frå budsjettet var om lag på same nivå som i 2014⁶. Hamnevesenet kunne ikkje både få inntekter i 2015 på same nivå som i 2014 og samstundes ha sterkt reduserte inntekter. Hamnevesenet sine eigne oversikter over talet på skip til cruisekaia i Flåm viser ein nedgang på 20 skip frå 2014 til 2015, men i 2016 hadde talet på skip auka att, og var høgare enn i 2014. Den auka trafikken har

ikkje fått hamnevesenet til å ta opp att planane om å bygge ein kai nummer to i kommunen.

Allereie før rundballeaksjonen, sa styreleiaren for hamnevesenet i eit intervju med Vestlandsforskning at det var betydeleg skepsis i lokalsamfunnet til planane. Han sa vidare at han ville legge stor vekt på innbyggjarane si haldning i sine vurderingar av utbygginga. Dette fordi lokalsamfunnet som vertskap måtte vere positivt innstilt til å ta imot fleire cruisepassasjerar dersom kommunen skulle bygge ny kai. I vår tolking av årsakene til endring av planane, legg vi vekt på styreleiaren sine utsegner om dei naudsynte vilkåra for utbygging. Kommunen var delt i synet på vidare cruiseutbygging. Det betyr at mobiliseringa mot utbyggingsplanane bidrog til endring av planane, dvs. at planarbeidet vart avslutta.

6. Sjå Sogn Avis 9. desember 2014

Drøfting

Det første delspørsmålet artikkelen skal svare på, er om den måten planprosessane vart gjennomført på stimulerte til utgreiing, vurdering og debatt om alternative strategiar for reiselivsutvikling. Som analysen framom har vist, var dette ikkje tilfelle verken i Stryn eller Aurland.

I Stryn er dette funnet overraskande fordi kommunen i store trekk «følgde boka» (plan- og bygningslova) for korleis ein planprosess burde gjennomførast med forankring av tiltaket i kommuneplan og kommunedelplan. Moglege forklaringa på manglande alternative strategiar var politikarane si oppfatning av cruiseturismen som berebjelken i reiselivet i Olden, ei fragmentert reiselivsutvikling og mangel på ein oppdatert reiselivsplan. I Aurland tok det politiske fleirtalet ein snarveg (utan kommunedelplan) for å kome raskt til målet: bygging av cruisekaia. Analysen viser at fleirtalet i Aurland kommunestyre langt på veg hadde bestemt seg for ein cruisekai nummer to i kommunen før planprosessen kom i gang. Då var det ikkje behov for alternative strategiar, og planprosessen vart lagt opp deretter.

Det andre delspørsmålet artikkelen skal svare på, er korleis innbyggjarane, gjennom ulike former for deltaking, bidrog til å endre på planane om ny cruisekai. I begge kommunane vart målet om å bygge ein ekstra cruisekai lagt bort, men måten det skjedde på var ulik. I Stryn var kommuneadministrasjonen og -politikarane lydhøye for innspela i høyningsprosessen. Slik var det ikkje i Aurland, med unnatak av at området for konsekvensutgreiinga vart endra. I Aurland måtte det til ei større mobilisering av motstand mellom innbyggjarane for at planane vart vesentleg endra.

Under drøftar eg desse funna. Til slutt drøftar eg korleis endringane i planprosessen styrka rasjonaliteten i planane og kva lærdommar vi kan trekke for kommunal planlegging.

Alternative strategiar vart ikkje utvikla m.a. fordi fleirtalet av politikarane i begge kommunane oppfatta cruiseturismen som berebjelken i det lokale reiselivet og dermed i lokalsamfunnet. Utbygging for denne industrien vart teken for gitt begge plassar, ut

frå tanken om at større cruisetrafikk ville stimulere til auka aktivitet i lokalsamfunna. Det ser ut til at politikarane, spesielt i Aurland, ikkje trong grunngi forsterka cruiseturisme i kommuneplanen sitt mål- og strategihierarki.

Ordføraren i Stryn er kanskje inne på ei vesentleg forklaring til at alternative strategiar for reiselivsutvikling ikkje vart utgreidd. Han peikte på at reiselivsutviklinga er fragmentert: *Man setter ting inn i båser*. Med det meinte han at hamnevesenet har med utvikling av hamnene og dermed cruiseturismen, mens reisemålselskapa arbeider med den landbaserte turismen. Når kommunen heller ikkje hadde ein oppdatert reiselivsplan, vart næringsutviklinga ikkje heilskapleg. Ansvaret for utvikling av reiselivet er m.a.o. fordelt på fleire ulike aktørar, noko som gjer det vanskelegare for lokalpolitikarane å føre ein heilskapleg politikk. Dette er eit generelt utviklingstrekk i kommunane (Fimreite, Medalen, & Aars, 2005).

Det same var tilfelle i Aurland, der hamnevesenet hadde ei sterkare rolle i initiering og planlegging av cruiseutbygginga enn i Stryn. Frå etableringa av Aurland hamnevesen i 1999 har hamneforvaltinga endra seg frå ei rolle med å gjennomføre kommunale vedtak til å bli ein pådrivar for cruiseutbygging (Brendehaug, 2014). Det bidrog til ei fragmentering av reiselivsutviklinga. Når kommunepolitikarane, som i Aurland, i litra grad koordinerte hamnevesenet sitt arbeid med andre delar av kommunen sitt planarbeid, vart sektorperspektivet i hamnevesenet dominerande. Oppretting av kommunale og interkommunale føretak for hamneforvaltning i Aurland og Stryn inngår i den sterke auken av kommunale føretak frå år 2000 til 2009 her i landet (Bjørnsen, Klausen, & Winsvold, 2013). Analysen viser at dette er ein struktur som lett kan bidra til forskyving av makt frå kommunen sine folkevalde organ til føretaka. Anna forsking har vist at dei folkevalde får for lite informasjon, svekka høve til innsyn og kontroll, og at dei samla sett har mista innverknad ved overføring av oppgåver til kommunale føretak (Bjørnsen et al., 2013). Hamneforvaltinga skal, som andre, følgje plan- og bygningslova, men lova har ikkje ei hierarkisk

binding mellom overordna plan og detaljplan, berre eit hierarkisk prinsipp (Nordahl, Barlindhaug, & Ruud, 2007). Dette gir selskapa større fleksibilitet, men for dei folkevalde gir det svakare styring for å skape samsvar mellom overordna plan og detaljplan. Samanhengen mellom den overordna kommuneplanen og planlegging av forsterka cruiseutbygging i Aurland var svak m.a. fordi hamnevesenet hadde hand om planlegginga.

I eit debattinnlegg i Sogn Avis 2. mai 2013 gir ein innbyggjar i Flåm, Terje Hilstad, uttrykk for korleis han oppfattar hamnevesenet: *Det let til at dei (hamnevesenet) vil ha mynde som kommunen, fridom som eit privat føretak, men ansvar vil dei ikkje vite av.* Det ser ut for at kommunestyret sjølv såg denne utfordringa, i og med at dei tok initiativ til å utforme ein eigarskapsstrategi for selskapa dei var involverte i. Ei anna tolking av planprosessen i Aurland er at hamnevesenet vert drive slik fleirtalet i kommunestyret ønskjer, men at ein kan stille spørsmål ved kor representativt kommunestyret er for innbyggjarane. Ein tredje tolking er at utfordringane med styring av hamnevesenet går innan organisasjonen, mellom styret og administrasjonen. Alle tre tolkingar kan ha noko for seg. Vi har data for å vurdere den første og tredje tolkinga, og data støttar desse to tolkingane som svar på at alternative strategiar ikkje vart utgreidde.

Ein kan spørje seg kva dei bakanforligjande årsaka var til at kommuneleiinga og hamnevesenet ikkje ville greie ut alternative strategiar og at vidare cruiseutbygging vart tatt for gitt. Både denne og tidlegare undersøkingar viser at Aurland kommune er delt i synet på korleis reiselivet bør utvikle seg vidare. Enkelt sagt ønskjer ein del av politikarane og ein del av befolkninga vidare utbygging av storskala turisme i form av cruise. Ein annan del av politikarane og befolkninga ønskjer større vekt på utvikling av den småskala turismen som også finst i kommunen. Kommunikasjonen mellom desse to leirane er ikkje god (Brendehaug 2011; Brendehaug 2007). I den perioden artikkelen tek føre seg dominerer tilhengjarane av storskala turismen både den politiske leiinga i kommunen og hamnevesenet.

At kommuneadministrasjon i Stryn ikkje tok initiativ til å greie ut alternative strategiar, slik rådmannen i Aurland gjorde, er likevel overraskande. Ein av dei tilsette i administrasjonen i Stryn viser til at kommunen ikkje vurderer alternative næringsstrategiar, men alternativ arealbruk. Dermed kjem ikkje spørsmålet om å utvikle overnattingsbransjen, kontra cruisebransjen, opp som eit spørsmål. Dette står i kontrast til synet fremja av rådmannen i Aurland, som føreslo utvikling av ein kommunedelplan nettopp for å vurdere alternative næringsstrategiar. Spørsmålet er kor god prosessen i Stryn var på dette punktet, reint planfagleg.

Sogn og Fjordane fylkeskommune si involvering i planprosessen stimulerte heller ikkje til utvikling av alternative næringsstrategiar. Det vart først i ei uttale til kommunedelplanen at fylkeskommunen etterlyste tilvisinga til fylket sin eigen reiselivsplan frå 2010. Dei konkrete tilrådingane om å vurdere landbasert turisme opp mot vidare cruiseutbygging vart likevel ikkje konkretiserte i uttalen.

Ein kan tolke fylkeskommunen sitt svake fokus på eigen fylkesdelplan for reiseliv som eit resultat av organisatorisk fragmentering. Det var planavdelinga som førebudde høyriksuttalen for fylkesråmannen, mens det var næringsavdelinga i fylkeskommunen som hadde utarbeidd reiselivsplanen. Informasjon frå ein tilsett i planavdelinga stadfester denne forklaringa. Det er ikkje berre statsforvaltinga som er sektorisert og fragmentert, sektoriseringa hemmar også utvikling av heilskaplege vurderingar på fylkes- og kommunenivået (Reitan, 2001).

Skjeggedal (2003) viser til at ambisjonen om å vurdere alternative strategiar for samfunnsutvikling er ein *optimistisk drøm, i verste fall vil det skape helt unrealistiske forventninger til hva det er mulig å oppnå gjennom kommuneplanlegging*. Vi kan vere samd i at å vurdere ulike strategiar for samfunnsutviklinga som heilskap for ein liten eller middels stor kommune kan vere vel ambisiøst. Derimot bør det vere mogleg for ein kommune å vurdere alternative strategiar innanfor einskildsektalar, slik som næringsutvikling, som dei fleste kommunar er opptekne av. Ein kan også redusere ambisjonen endå meir ved

å utgreie alternative strategiar for einskild-næringer, som til dømes turisme, som står i fokus i denne artikkelen – med andre ord: korleis cruiseutbygging vert sett inn i ein større samanheng for reiselivsutvikling lokalt og regionalt, og kva rolle deltaking vert gitt i ei slik samanheng.

Svaret på spørsmålet om kor vidt planprosessane stimulerte til debatt og vurdering av alternative strategiar er difor nei, men grunnen til at det vart slik, er både lik og ulik i dei to kommunane. Tilrettelegging for denne industrien vert teke for gitt og treng i lita grad grunngjenvæst i kommuneplanen sitt mål- og strategihierarki. I ein slik situasjon nådde ikkje tilrådingane i plan- og bygningslova og i fylkesdelplan for reiseliv fram i planprosessen. Kommunane si deltaking i utvikling av fylkesplan for reiseliv var svak, noko som gav liten stimulans for kommunane til å følgje opp planen. Kommunane hadde òg det til felles at ansvaret for reiselivsutvikling er fragmentert og at politikarane ikkje tek rolla med å syte for heilsaklege vurderingar og avvegingar på alvor. Fråværet av oppdaterte reiselivsplanar er ein del av dette biletet. Det spesielle i Aurland var at kommunepolitikarane valde ein planstrategi som skulle gjere at ein unngjekk utgreiing av alternative reiselivsstrategiar. Planprosessen vart ikkje ein analyse for å finne løysingar for å nå mål definert i kommuneplanen, men ein prosess for å legitimere ein valt strategi: bygging av ein cruisekai nummer to. Drøftinga framfor gir grunn for å utfylle analysen av casen i Aurland med at eit korporativt nettverk av leiande politikarar og hamnevesenet sin administrasjon hindra alternative strategiar i å verte utgreidde ved ikkje å utarbeide ein kommunedelplan.

Det andre delspørsmålet vi skal svare på, er korleis deltaking i planprosessen bidrog til å skape endring. I følgje saksdokumentet til Stryn kommunestyre i juni 2015, vart framleggjet om å legge bort planane om ein cruisekai nummer to i Olden grunngjeve med at det kom fram skepsis og motstand i planprosessen. Både på folkemøte og i høyringsuttale kom denne skepsisen til uttrykk. At kommunen på bakgrunn av desse synspunkta endra planane, viser at ein gjennomførte ein reell høyringsprosess, deltakinga

var ikkje symbolsk. Cornwall (2008) sine kriterium for at deltaking skal vere reell vart innfridd: planstyresmakten hadde både vilje til, og ein struktur for, å implementere endring utan omfattande mobilisering blant innbyggjarane og lokale organisasjonar. Synspunkt i høyringsprosessen vart brukte for å utforme nye handlingsstrategiar: opprusting og utviding av eksisterande kai. Kommunen revurderte sine handlingsstrategiar, og reell endring kom i stand. Revurdering av mål og handlingsval gir uttrykk for sosial læring (Argyris & Schön, 1996; Greenwood & Levin, 2007).

I Aurland revurderte ikkje fleirtalet av kommunepolitikarane målet sitt om ein cruisekai nummer to, trass motstand i bygda, både på folkemøte og i form av høyringsuttaler. Kommunen endra området for konsekvensutgreiinga. Endringane gav eit signal om at dei kom kritikarane i møte, men rokka samtidig ikkje ved målet om å etablere kaia. At leiande kommunepolitikarar ikkje deltok på folkemøtet i planprosessen, vitnar om at høyringsprosessen var symbolsk. Det var heller inga kopling mellom folkemøtet om utvikling av kommunesenteret og møtet om cruiseplanlegging, trass i at det var kort tid mellom møta og at dei tematisk hadde ein samanheng. Denne praksisen minner om tradisjonell planlegging, der ein ikkje legg vekt på deltaking og der planlegginga er ei sak mellom politikarane og utbyggjaren (Friedmann, 1987).

Det er likevel ikkje berre handsaminga av dei formelle innspela i planprosessen som viser at utbyggjaren og den politiske leiinga ikkje var interesserte i revurdere målet for planprosessen. Analysen av medieoppsлага om cruisekaien i Aurland viste også at innbyggjarane sine spørsmål om ønskt utviklingsretning for lokalsamfunnet vart ignorerde. Andre har omtalt slike mekanismar som «cognitive closure» (Hanssen & Saglie, 2010), der det vert danna eit diskurshegemoni ved å utelate visse argument, omsyn og verdiar. Å hindre eit spørsmål eller ei sak i å kome på agendaen, er institusjonell makt-bruk (Bachrach & Baratz, 1970). I Aurland stimulerte denne neglisjeringa til mobilisering, ikkje passivitet, blant innbyggjarane. Grunna svak kunnskap om planleggingspro-

sessar i kommunaleiinga, fekk innbyggjarane tid til å mobilisere motstand mot utbygginga gjennom media. Gjennom ei rekkje debattinnlegg (sjå tabell 1), sette innbyggjarar spørsmålsteikn ved kor vidt det var endå meir cruiseturisme bygda trong. Spørsmålet om cruisekaiutbygging vart sett inn i ein større samanheng om utvikling av reiselivsnæringa og lokalsamfunnet, og på denne måten utvida perspektivet i planlegginga ikkje ulikt strategien i «agonistic pluralism» (Lysgård & Cruickshank, 2013). Ved å avdekkje makta sine handlingar i det offentlege rom, mobiliserte debattantane for endring (Flyvbjerg, 1998). På denne måten braut debattantane det snevre planleggingsperspektivet til hamnevesenet og dei leiande politikarane.

I tillegg til dei mange debattinnlegga, vart rundballeaksjonen i Flåm i 2014 eit teikn på mobilisering fordi mange tok stilling og støtta aksjonen og kritikken mot cruiseturismen i bygda. Det vart etter kvart ei polarisering i lokalsamfunnet for eller imot auka cruiseturisme. Kritikarane av cruiseturismen styrkte sin posisjon i kommunen ved at bonden som sette i gang rundballeaksjonen hausten 2015 vart valt inn i Aurland kommunestyre og derifrå inn i Aurland hamnestyre. At hamnevesenet seinhausten 2014 føreslo å leggje bort planane, tolkar vi i lys av den motmakta som vart skapt, og i lys av styreleiaren sine utsegner i intervju om at han ville legge stor vekt på innbyggjarane sitt syn i saka om ny cruisekai. Tolkinga gir god meinung i lys av eit syn på planlegging som ein kontinuerleg kamp om kunnskap og handling mellom interesser og maktgrupper i samfunnet, der endring vert skapt gjennom at deltakarane utviklar eigne analysemodellar og artikulerer motmakt (Forester, 1989; Borum, 1980).

Oppsummeringsvis ser vi ein systematikk i utbyggjarar og den politiske leiinga sin styring av planprosessen for å hindre alternative perspektiv i å kome til uttrykk – for det første ved å hindre utarbeidning av ein kommunedelplan for kommunenesenteret, for det andre gjennom minimal endring av planen ut frå høyring og folkemøte, og for det tredje ved å neglisjering ei rekkje kritiske debattinnlegg om ønska utviklingsretning for reiselivet og kommunenesenteret. At innbygg-

jarar klarte å endre planane, skuldast fleire forhold, der dei formelle deltarar instrumen ta i plan- og bygningslova kanskje var dei minst viktige. Styreleiari i hamnevesenet av den oppfatning at ein ny cruisekai måtte ha tilslutning i lokalbefolkinga. Mobilisering av motstand i bygda gjennom debattinnlegg og ein protestaksjon mot cruiseturisme viste at det ikkje var tilfelle og var difor ein viktig grunn for at planane vart skrinlagde, i tillegg til hamnevesenet sine eigne feilgrep med utlegging av bøyer utan løyve. Dette viser at plan- og bygningslova sitt framlegg om utgreiing, vurdering og debatt om alternative utviklingsstrategiar på eit overordna plannivå er viktig for å stimulere til ein demokratisk planprosess.

Kva kan denne studien gje slags svar på det store spørsmålet om kor vidt kravet om effektive planprosessar går ut over lokaldemokratiet? Anna forsking har vist at effektivitet ikkje alltid gir eit effektivt resultat, forstått som rasjonell plan eller utviklingsretning (Normann, 2007). Casen Stryn viste at då kommunen heldt på si rolle som planleggar og samstundes var viljig til å lytte til innbyggjarane ved å endre planane, styrka det planen sin rasjonalitet (Elster, 1983; Hovi & Rasch, 1994). Planen vart meir i samsvar med innbyggjarane si forståing av, og ønske for, cruiseturismen i bygda. Effektivitet – forstått som rask planlegging for gjennomføring av eit gitt mål – vart ikkje styrande for planprosessen.

I Aurland, derimot, hadde dei leiande politikarane og hamnevesenet langt på veg bestemt seg, før planprosessen kom i gang, for å realisere ein ekstra cruisekai i kommunen. Planprosessen vart leia av ein allianse mellom leiande politikarar og utbyggjaren, eit korporativt nettverk, utan ønske om medverknad frå innbyggjarane. Andre har omtalt dette som ein måte å kortslutte planprosessar på (Fimreite et al., 2005). Prosessen var eit naudsynt vonde for å nå målet. Difor måtte prosessen gjennomførast enklast og fortast mogleg utan kommunedelplan. Effektivitet forstått som gjennomføring av gitte mål stod i høgsetet, og då var det om å gjere å unngå å synleggjere andre perspektiv. Dette viste seg likevel å vere ein lite effektiv strategi fordi planane ikkje vart oppfatta

som rasjonelle av befolkninga. Mobilisering av motstand og for ein annan rasjonalitet, ei anna reiselivs- og lokalsamfunnsutvikling, bidrog til at planane vart lagde bort.

Vi skal legge merke til at denne mobiliseringa var avhengig av lokalmedia, som publiserte kritiske debattinnlegg, og ein protestaksjon mot cruiseutrismen. Innbyggjarar skapte seg eit rom for påverknad når dei tradisjonelle kanalane knytt til den kommunale planprosessen ikkje fungerte. Derved vart ikkje lenger synspunkta til det korporative nettverket av leiande politikarar og utbyggar dominerande. Andre røyster kom til uttrykk, eit vilkår for demokratiske prosessar og avgjersle (Mouffe, 2000).

Aurland-casen er ikkje eit argument for at innbyggjarane alltid vil gripe inn dersom utbyggjarane får for stor makt. Casen viser kva som kan skje dersom kommunen let utbyggjarar styre planlegginga: intensjonar om effektivitet kan lett føre til det motsette, nemleg ineffektivitet. Utbygginga kan lide under manglande legitimitet i befolkninga. I andre tilfelle kan eit slik «råkøyri» lukkast slik at ein får utbygginga gjennomført. Ein konsekvens av ein slik «suksess» kan vere at lokalbefolkninga får svekka sin tru på lokaldemokratiet. Det kan vere lett å gløyme i den einskilde utbyggingssaka, mens den samla effekten av mange planprosesser kan verte alvorleg for demokratiet som styringsform.

Konklusjon

Verken i Stryn eller Aurland stimulerte planprosessane til debatt og vurdering av alternative strategiar til forsterka cruiseutbygging for reiselivet. Tilrettelegging for denne industrien vart teken for gitt og treng i lita grad grunngjenvæst i kommuneplanane sine mål- og strategihierarki. Kommunane hadde òg det til felles at ansvaret for reiselivsutvikling var fragmentert slik at politikarane ikkje sytte for heilskaplege vurderingar og avvegingar. I ein slik situasjon nådde ikkje tilrådingane i plan- og bygningslova og i fylkesdelplan for reiseliv fram i planprosessane. Det spesielle i Aurland var at kommunepolitikarane valde ein planstrategi som skulle gjere at ein unngjekk utgreiing av alternative reiselivsstrategiar. Planprosessen

vart ikkje ein analyse for å finne løysingar for å nå mål definert i kommuneplanen, men ein prosess for å legitimere ein valt strategi: bygging av ein cruisekai nummer to i kommunen. Det spesielle i Stryn var at planprosessen i stor grad vart gjennomført slik plan- og bygningslova skisserer, men at lova sitt råd om utgreiing av alternative strategiar ikkje nådde fram.

Dei formelle krava til medverknad – i form av folkemøte og offentleg høyring – vart gjennomførte i begge kommunane. Her uttrykte innbyggjarane og lokale og regionale organisasjonar skepsis til utbyggingsplanane, men motstanden vart handsama ulikt av kommunepolitikarane. I Stryn hadde ordføraren ei sentral rolle på folkemøtet, ved å møte innbyggjarane ansikt til ansikt, mens ordføraren i Aurland ikkje møtte opp på folkemøtet. Når innspela til planframleggget også fekk lite innverknad på planen i Aurland, tyder det på at medverknaden var symbolisk. Dette mobiliserte dei kritiske røystene i bygda til å skrive debattinnlegg og til ein visuell protestaksjon retta mot cruiseutrismen. Leiinga i hamnevesenet forstod då at planane mangla den naudsynte oppslutninga i lokalsamfunnet, og planlegginga av ein ny kai vart avslutta. Innbyggjarane i Stryn vart høyrde på eit tidlegare stadium i prosessen fordi kommunepolitikarane var opne for å implementere endringar i planane. Synspunkt i høyringsprosessen vart brukte for å revurdere kommunen sine handlingsstrategiar slik at reell endring kom i stand.

Denne studien viser at styresmaktene både på nasjonalt, regionalt og lokal nivå både kan legge til rette for, eller svekke, demokratiet sine vilkår i planprosessar. For det første er plan- og bygningslova si oppmoding om å utgreie alternative strategiar for utvikling av lokalsamfunnet på eit overordna nivå viktig for å få til ein genuint demokratisk planprosess. For det andre må vi forstå ønsket om effektivitet i planlegginga som eit innlegg i interessekampen om kva perspektiv, verdiar og omsyn som skal få dei best vilkåra. Så lenge det er utbyggingsinteressene som ofte tek initiativ og står ansvarleg for planlegginga, vil effektivitetsfokuset lett gå ut over demokratiet, forstått som innbyggjarane sitt høve til å artikulere fellesin-

teressa. Skal ein unngå dette, må kommunen syte for at innbyggjarane får høve og tid til å gi uttrykk for sitt syn, at det finst ein struktur for å fange opp synspunkt og at det finst vilje blant dei folkevalde til å endre planane ut frå tilbakemeldingane. Å legge til rette for at andre syn kjem til uttrykk, er viktig for å skape demokratiske planprosessar. Då kan planlegginga verte meir effektiv – altså meir i samsvar med situasjonsforståinga og verdiane til innbyggjarane – enn om effektivitetsomsetnaden står i høgsetet. Sviktande rasjonalitet i kommuneplanlegginga kan, om det skjer i flere planprosessar, svekkje tilliten til kommunepolitikarane og undergrave demokratiet.

Referansar

- 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.
- Alvesson, M., & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning og refleksjon. Vetenkapsfilosofi og kvalitativ metod*. Lund & Stockholm: Studentlitteratur.
- Amdam, J., & Veggeland, N. (1998). *Teorier om samfunnsplanlegging. Kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organisational learning II*. New York, Amstedam, Sydney, Tokyo, Paris: Addison-Wesley Publishing Company.
- 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.
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E., & Winsvold, M. (2013). Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap *NIBR rapport*. Oslo: NIBR.
- Borum, F. (1980). A Power-Strategy Alternative to Organization Development. *Organization Studies*, 1980(1/2), 123–146.
- Brendehaug, E. (2007). Natur og kulturarv som basis for nyskaping – erfaringar frå Aurland. *Regional Trender* 1, 7.
- Brendehaug, E. (2011). *The challenge of fragmented resource management in the UNESCO Site West Norwegian Fjords*. Paper presented at the Future of the World Heritage Convention – a Nordic perspective, Vasa, Finland.
- Brendehaug, E. (2013). *Mobilisering, makt og endring. Ein studie av deltaking i verneplanprosessen for opprettning av Breheimen nasjonalpark med tilgrensande verneområde*. PhD Monography, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Brendehaug, E. (2014). Planlegging for cruiseutbygging i Aurland kommune. Delrapport i prosjektet samspel for berekraftig reiseliv. In Vestlandsforskning (Ed.), *Rapport*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- Bråten, S. (1973). Model monopoly and communication systems: Theoretical notes on democratization. *Acta Sociologica*, 16(2), 98–107.
- Cooke, B., & Kothari, U. (2001). The Case for Participation as Tyranny. In U. Kothari & B. Cooke (Eds.), *Participation: the new tyranny?* (pp. 1–15). London: Zed Books.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking «Participation»; models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283.
- Dalen, M. (2011). *Interview som forskningsmetode*. Oslo: Universitetsforl.
- Elster, J. (1983). *Sour grapes: studies in the subversion of rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enderud, H. (1987). *Konfliktbeslutninger*. København: Samfundslitteratur.
- Falleth, E., & Saglie, I.-L. (2012). Plan- og byggegelovgivningen mellom demokrati og effektivitet. *Kart og Plan*, 2012(4).
- Falleth, E., & Hanssen, G. S. (2017). Medvirkning i planlegging. In N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (Eds.), *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap – bærekraft – demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Falleth, E., Hanssen, G. S., & Saglie, I. L. (2010). Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737–753.
doi: 10.1080/09654311003607729
- Fainstein, S. S., & Fainstein, N. (1996). City Planning and Political Values: An Updated View. In S. F. Campbell, S.S. (Ed.), *Readings in Planning Theory* (pp. 265–287). Cambridge, US: Blackwell.

- Farstad, E., & Dybedal, P. (2010). *Økonomiske virkninger av reiseliv i Stryn og Hornindal i 2009*. Oslo: TØI.
- Fimreite, A. L., Medalen, T., & Aars, J. (2005). Bygovernance. In A. L. Fimreite & T. Medalen (Eds.), *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og private initiativ*. Oslo: Spar-tacus Forlag AS.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley, LA, London: University of California 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 Nordlandsforskning (Ed.), *Rapport*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Greenwood, D. J., & Levin, M. (2007). *Introduction to Action Research, Social Research for Social Change* (2nd ed.). Thousand Oaks, London, New Dehli: SAGE Publications.
- Hanssen, G. S., & Saglie, I.-L. (2010). Cognitive Closure in Urban Planning. *Planning Theory & Practice*, 11(4), 499–521.
doi: 10.1080/14649357.2010.525373
- Healey, P. (1996). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Plannings Theory. In S. F. Campbell, S.S. (Ed.), *Readings in Plannings Theory* (pp. 234–257). Cambridge, Oxford: Blackwell.
- Hovi, J., & Rasch, B. E. (1994). *Strategisk hantering: innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Oslo: Universitetsforl.
- Lukes, S. (2005). *Power. A radical view* (2nd ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lysgård, H. K., & Cruickshank, J. (2013). Creating attractive places for whom? A discourses-theoretical approach to knowledge and planning. *Environment and Planning A*, 45, 2868 – 2883.
- Medalen, T., & Fimreite, A. L. (2005). *Governance i norske storbyer : mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Mouffe, C. (2000). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, 66(3), 13.
- Myklebust, O. (1995). *Lokalbefolknings og verneområder. Vernet av Gauldalsvidda/Forelhogna-området*. Master, Universitet i Trondheim, Trondheim.
- Nordahl, B., Barlindhaug, R., & Ruud, M. E. (2007). Markedsbasert utbyggingspolitikk Møte mellom kommune og utbygger i pressområder. Oslo: NIBRSINTEF/Byggforsk/NOVA.
- Normann, R. (2007). *Democracy in development: a critical view on regional governance*. 2007:88, Norwegian University of Science and Technology, Faculty for [i.e. of] Social Sciences and Technology Management, Department of Industrial Economy and Technology Management, Trondheim.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reitan, M. (2001). Den nye miljøpolitikken og de etablerte institusjonene. In B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Eds.), *Den fragmenterte staten. Reformer, stat og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sager, T. (1993). *Paradigms for Planning: a Rationality-Based Classification*. Trondheim: Norges tekniske høgskole.
- Sandström, C., Falleth, E. I., & Hovik, S. (Eds.). (2008). *Omstridd natur. Trender og utmaningar i Nordisk naturforvaltning*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Skjeggedal, T. (2003). «God jul og godt nytt år» fra planlovutvalget. *Utmark.no*, 2003(3). Retrieved from <http://utmark.org/> website:
- Zachrisson, A. (2009). *Commons Protected. For or From the People*. PhD, Umeå University, Umeå.