

Bare på besøk?

Metoder for integrering av besøksforvaltning i planarbeid

TØI rapport 2018/2024 • Forfattere: Iratxe Landa-Mata, Petter Dybedal, Vegard Gundersen, Marianne Knapskog, Frants Gundersen, Jan Vidar Haukeland, Knut Bjørn Stokke, Erik Stange, Gry Rustad Pettersen • Oslo 2024
• 148 sider

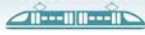
Formålet med INNOMET-prosjektet har vært å bistå samarbeidspartnere med etablering og utvikling av en besøksforvaltningsmetodikk ved å 1) skape praktisk relevant kunnskap og brukervennlige verktøy som kommuner trenger for å ta ulike beslutninger i arbeid med konkrete temaer som berører besøkende og lokal befolkning; og 2) vurdere praktisk anvendbarhet av forskningsresultater i planarbeidet. Prosjektet har primært vært opptatt av å utvikle metoder som kommunale og regionale forvaltningsmyndigheter kan bruke for å belyse aspekter som er viktig for besøksforvaltning i planarbeid. Mye av rapporten handler derfor om presentasjon av metoder for å kunne gjennomføre analysene. Helt konkret så presenterer vi metoder for å styre ferdsel i natur, vurdere tjenesteytelse og estimere reiselivsrelatert verdiskaping, samt anbefalinger for å overvåke miljømessige, sosiale og kulturelle verdier over tid. I presentasjonen av metodene beskriver vi styrker og svakheter ved hver metode, samt muligheter og utfordringer ved å ta i bruk metodene i planarbeid. Målet med dette er å synliggjøre hva som kreves for å anvende disse metodene og hva en kan forvente ved å bruke dem.

Videre redegjør rapporten hvordan og hvorfor det er viktig å integrere besøksforvaltning i ulike planprosesser. Sistnevnte konkretiseres ytterligere i [veilederen](#) som er utviklet i prosjektet og som vi også presenterer kort i denne rapporten. INNOMETs helhetlige tilnærming til besøkende og lokal samfunnsutvikling, sammen med koblingen til plansystemet, gjør at vi er ett steg nærmere å innpasse disse aspektene til hverandre. Rapporten og veilederen oppsummerer kunnskap, metoder, ressurser og råd som lokale og regionale forvaltningsmyndigheter kan ta i bruk for å planlegge en areal- og samfunnsutvikling som tar hensyn til både fastboende og besøkende og der både økonomiske, sosiale og miljømessige aspekter vurderes.

Metoder og virkemidler for å styre ferdsel i natur

Ferdseleanalysen utnytter potensialet i nye og store datamaterialer (Strava) for å beskrive ferdselens volum og romlig-tidsmessig utstrekning på en innovativ måte. Analysen viser at effektene av hyttebyggingen på natur handler om mye mer enn selve hytta og hyttefeltene som bygges ut.

Det menneskelige fotavtrykket strekker seg langt inn i rekreasjonsområdene, som kan ha sårbart dyre- og planteliv eller en lokal bruk som blir påvirket av den økte ferdselen. I ferdselsanalysen identifiserte vi flere store arealer med ferdsel ut fra hyttene som overlapper med villreinens arealbruk, i sør-øst, i den sårbare trekkpassasjen ved Flatvollen, og i områder nord-



vest. Denne overlappingen viser potensielle konfliktområder mellom villrein og ferdsel, men sier ikke noe om hvilke effekter dette har på villreinen. Villreinen på Norefjell-Reinsjøfjell er blant de «tammeste» i Norge, og har en større evne til å tilpasse seg ferdsel enn andre villreinstammer.

Videre identifiserte ferdselsanalysen også store arealer med lite ferdsel. Det å identifisere områder med differensiert bruk er viktig for å kunne vurdere virkemidler for å styre ferdsel. Ferdselsanalysen omfattet også en scenarioranalyse som peker på at hyttebygging kunne generere ny ferdsel inn i det som i dag er stille og sårbare områder. Dette gir også nyttig kunnskap for å revidere gamle planer og revurdere framtidig arealutvikling.

Metoder for å vurdere tjenesteytelser

Vi har illustrert at det er mulig å produsere nøkkeltall for å vurdere nåtidens tjenesteytelse og estimere framtidige tjenestebehov med utgangspunkt i forholdvis lett tilgjengelige data og enkle analyser.

Bruk av disse nøkkeltallene viser at besøkende bidrar generelt til et bedre tjenestetilbud enn det en kunne forventet med kun fastboende befolkning. Dette gjelder de fleste tjenestene, men det er noen unntak. Samtidig viser analysen at hytter i NR-regionen ikke gir de sysselsettingseffektene som man kunne forvente. Tolking av dette tilsynelatende potensialet for et bedre tjenestetilbud, krever imidlertid en bevissthet rundt geografisk plassering av både hytter, boligområder og tjenester, og må vurderes fra et regionalt perspektiv, siden kommuner tilfredsstillter tjenestebehov utover sine administrative grenser. Sistnevnte betyr også at kostnader og inntekter knyttet til en utbygging av areal og utvikling av fritidsbebyggelse kan skje utenfor kommunene der utbyggingen skjer. Tilgjengelighetsanalysen viser at tilgjengeligheten til tjenester som dekker essensielle behov varierer på tvers av kommuner og befolkningssegmenter. Blant annet ser vi at en betydelig andel av hyttebefolkningen bor langt unna beredskapstjenester.

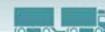
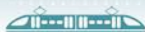
Anvendelse av disse metodene kan være nyttig for kommunale og regionale forvaltningsmyndigheter for å avdekke uutnyttet potensial i tjenesteytelser med utgangspunktet i tjenester som tilbys på tvers av kommunegrenser, i etablering av prioritetsområder i planer for framtidige samfunnsutvikling og vurdering av om/hvor det er mest hensiktsmessig å utbygge hytter, boliger og tjenester.

Metoder for å estimere reiselivsrelatert verdiskaping

Forsøk på å utvikle en metode for å vurdere økonomisk verdiskaping knyttet til reiselivet bekrefter det vi allerede visste: at svakheter og mangler i datagrunnlaget gjeldende både etterspørselsside og tilbudssidedata påvirker presisjonsnivået i estimeringer. Med disse begrensingene har vi forsøkt å øke bevisstheten om hva som er de mest sentrale indikatorene og hva som er et nødvendig minste kunnskapsgrunnlag, samt betydningen av lokal kunnskap.

Man kan høyne presisjonsnivået betydelig for beregningen av økonomiske størrelser som produksjonsverdi, verdiskaping og sysselsetting, med produksjon/framskaffelse av gode lokale data på etterspørselssiden. Dette gjelder da særlig i kommuner med stort innslag av fritidsboliger, hvor detaljhandel og ulike tjenester knyttet til eie og bruk spiller en viktig rolle i den lokale økonomien. Detaljhandelsdata fra SSB er i utgangspunktet en god kilde for å beregne tilført omsetning, også fra dagsbesøkende og gjennomreisende. Mangel på kunnskap om lokale og regionale handelsmønstre vanskeliggjør imidlertid beregning av reell reiselivsrelatert detaljhandelsandel innen hver kommune.

Et optimalt lokalt datatilfang for å styrke det forvaltningsrelaterte kunnskapsgrunnlaget vil innebære å etablere tidsserier for økonomiske data om reiselivet. Etableringen av slike tidsserier er også nyttig for oppfølging av holdninger blant fastboende og besøkende om sosio-



kulturelle aspekter. Vi har vist at med kvantitative holdningsundersøkelser som bakgrunn, kan man uttrykke holdningsindikatorer som man kan følge opp over tid. Vår anbefaling er at man bør utnytte fordeler ved samordning av databehov og -innsamling. For de fleste av kommunene i regionen Norefjell-Reinsjøfjell, er det derfor hensiktsmessig å se databehov for forvaltningen i sammenheng med datakravene knyttet til den periodiske oppdateringen av Innovasjon Norges indikatorer for sertifisering som bærekraftig reisemål.

Integrering av besøksforvaltning i planarbeid

Vi anser det som positivt at besøksforvaltning har utviklet seg fra å bli brukt som en tilnærming for besøksstrategier i verneområder til å gjelde for lokal samfunnsutvikling mer generelt. Koblingen mellom besøksforvaltning og planlegging gir en ny dimensjon til hvordan det kan og bør jobbes lokalt med samfunnsutvikling. Ved å integrere besøksperspektivet i planarbeidet, kan kommunene få en større forutsigbarhet for hva som kommer til å skje, og en mulighet til å styre utviklingen i større grad og før det oppstår et problem.

I arbeid med å integrere besøksforvaltning i planarbeidet er det spesielt viktig å lage/ha oversikt over aktører og kartlegge verdier for å kunne diskutere besøksforvaltning lokalt. Et annet viktig læringspunkt er at besøk og besøksforvaltning bør innarbeides i ulike planprosesser for å få en helhetlig tilnærming. Planstrategien gir en særlig god mulighet til å løfte arbeidet med besøksforvaltning fordi der kan det diskuteres i hvilke planer besøksforvaltning skal inngå i, og på hvilken måte tematikken skal utredes og omtales. Gjennom prosjektet har vi også fått påvist at fylkeskommunen kan spille en viktig rolle gjennom å holde et overordnet perspektiv gjennom regionale planer og ved arbeid i arbeidsgrupper og planforum.

Utvikling av [INNOMET-veilederen](#) bygger for det første på initiativ og opplegg som er utviklet for å tilnærme seg besøk i en lokal kontekst fra et forvaltningsståsted. For det andre bygger veilederen på metoder produsert og testet innenfor INNOMET-prosjektet, og som blir presentert i denne rapporten. Veilederen vil forhåpentligvis bidra til å øke bevisstheten om besøksforvaltning og til å vise hvordan besøksforvaltning kan integreres i plansystemet for en mer helhetlig og forutsigbar samordning av reiselivet og stedsutviklingen.