

Samarbeid om utvikling av naturbasert reiseliv i fjellregioner

Sissel Hovik - NIBR

Eva Irene Falleth - NIBR/Universitetet for miljø- og biovitenskap



Denne artikkelen tar for seg reiselivsnæringens syn på nytten av tre regionale samarbeidsprosjekter med formål å fremme naturbasert reiseliv nær store verneområder i fjellet, i hhv. Gudbrandsdalen, Setesdal og Nord-Trøndelag. Vi sammenligner et prosjekt initiert av reiselivsnæringen og forankret i næringspolitikken med to prosjekter initiert av kommuner som er del av lokal forvaltning av verneområder. Vårt fokus er hvordan reiselivsbransjen selv oppfatter effektene av disse prosjektene. Vi finner at tilrettelegging for naturbasert reiseliv gjennom lokal verneforvaltning oppfattes som like nyttig for reiselivet som næringsprosjektet som tar utgangspunkt i bransjen selv. Det er bedrifter som får sin aktivitet begrenset av vern som har størst nytte av prosjektene knyttet til lokal forvaltning.

Innledning

Norske myndigheter ønsker å legge til rette for naturbasert næringsliv i tilknytning til nasjonalparker og andre store verneområder. Som svar på denne nasjonale politikken har en rekke lokale og regionale aktører etablert prosjekter som har som formål å fremme utvikling av slikt reiseliv. Noen slike initiativ er forankret i reiselivsbransjen og næringspolitikken, mens andre er del av forsøk med lokal forvaltning av store verneområder. I et forskningsprosjekt, finansiert av Norges forskningsråd sitt program Landskap i endring, har vi studert tre slike regionale samarbeidsprosjekter.

Disse tre prosjektene er eksempler på nettverkssamarbeid mellom offentlige og private aktører. De har som mål å utvikle gode rammebetingelser for naturbasert reiseliv og nye reiselivsprodukter innenfor rammen av en bærekraftig regional utvikling. Nettverksamarbeid kan være en måte å finne fram til løsninger på dilemmaer og konflikter knyttet til avveining mellom bruk og vern. Det blir gjerne hevdet at nettverksstyring er et effektivt alternativ til tradisjonell offentlig styring i slike utfordrende situasjoner (Sørensen og Torfing 2005; Kooiman 1993). Dette forutsetter imidlertid at alle aktører som har en innflytelse på utviklingen deltar, at nettverkene er tilført nødvendige ressurser og er gitt tilstrekkelig autonomi (Vabo m.fl. 2004; Peters 1998).

Aktørsammensetningen, ressursgrunnet og autonomien varierer mellom disse tre samarbeidsprosjektene. Den første problemstillingen i artikkelen fokuserer på i hvilken grad disse trekkene ved nettverkene har betydning for nytten reiselivet har av prosjektene. *Gir prosjekt med sterk forankring i reiselivsbransjen og næringspolitikken bedre rammebetingelser for det naturbaserte reiselivet enn prosjekt med sterk forankring i forvaltningen av verneområdene?* Ulike reiselivsbedrifter er i ulik grad berørt av naturvern. Mens noen bedrifter tilbyr varer og tjenester i omlandet til verneområdene, vil andre tilby organiserte tjenester i verneområdene. Bedriftene er dermed i ulik grad berørt av vernestatusen – i den forstand om vernet vil begrense hvilke tjenester de kan tilby. Den andre problemstillingen er knyttet til hvilke bedrifter som har størst nytte av prosjektene: *Mener bedrifter som tilbyr aktiviteter i verneområdene at de har større nytte av prosjektene enn andre reiselivsbedrifter?* En siste problemstilling er om ulike bedrifter ser ulik nytte av prosjektene: *Er prosjekt forankret i forvaltning av verneområder mest nyttig for bedrifter som direkte berøres av vernet, mens prosjekt forankret i reiselivsbransjen er mest nyttig for andre typer bedrifter?*

Fra vern mot bruk til vern og bruk

Iverksettingen av landsplan for store verneområder (NOU 1986: 13; St.meld.nr. 62 1991-1992) har ført til sterk økning i omfanget av områder vernet etter naturvernloven i Norge, særlig etter år 2000. I dag er 14,3 prosent av fastlands-Norges areal vernet (www.miljostatus.no 19.11.07). Vernet er møtt med motstand fra mange berørte lokalsamfunn. Norske myndigheter har derfor ønsket å stimulere til at lokalbefolkningen skal kunne utnytte de naturverdiene som nasjonalparker og landskapsvernområder representerer. Regjeringen la i den forbindelse fram den såkalte "Fjellteksten" i juni 2003 (St. prp. nr. 65 2002-2003), der disse politiske ambisjonene formuleres. Vern anses ikke som hinder for næringsutvikling. Formålet er tvert imot å legge til rette for bærekraftig bruk av nasjonalparker og andre verneområder. Forvaltningsplaner for verneområdene blir ansett som et viktig redskap i den forbindelse. Regjeringen anser utvikling av nye naturbaserte næringer som et konfliktdependende tiltak (St. meld. nr. 21 2004-2005).

Parallelt med dette gjennomføres det forsøk med lokal forvaltning i fire store verneområder. Dette er også ment å være et tiltak for å dempe konfliktene og øke den lokale oppslutningen om statens naturvernpolitikk (Falleth og Hovik 2006). I Fjellteksten heter det at lokal forvaltning vil bidra til å øke det lokale handlingsrommet for en bærekraftig utvikling (St. prp. nr. 65 2002-2003: 152).

Denne politikken forutsetter at det er mulig å kombinere bruk og vern. Det er ikke alltid like enkelt å etablere enighet mellom ulike parter om hva som er en bærekraftig praksis. Dette gjelder kanskje særlig i områder der bevaring av villreinen og dens leveområder er det sentrale verneformålet. Villreinen anses som svært sårbar for forstyrrelser fra mennesker, og det er ønskelig å skjerme den mot menneskelig aktivitet, ikke minst organisert ferdsl. Av de samme grunner kan det være vanskelig å kombinere

tamreindrift og naturbasert reiseliv. Norge har internasjonale miljøforpliktelser i å ivareta villrein, og samisk tamreindrift berøres av internasjonale avtaler om urfolks rettigheter. Det er altså betydelige utfordringer knyttet til å komme til enighet om hva bærekraftig utvikling innebærer. I denne artikkelen skal vi ikke fordype oss i hvilke konkrete konflikter som oppstår og hvordan disse blir forsøkt løst innenfor disse prosjektene. De utgjør imidlertid viktige baktepper for prosjektenes mulighet for å lykkes i ambisjonene med å styrke det naturbaserte reiselivet i de aktuelle regionene, som er vårt hovedfokus her. De tre prosjektene vi tar for oss er:

Setesdal Vesthei–Ryfylkeheiane i Agder er et landskapsvernområde som inngår i et nasjonalt forsøk med lokal forvaltning i fire store verneområder (Falleth og Hovik 2006). De åtte kommunene som er berørt av vernet, er gitt forvaltningsmyndighet for verneområdet i perioden 2001 – 2008. Formålet med vernet er å sikre et fjellområde og villreins leveområde. Kommunene ser på forsøket som et laboratorium for å omsette Fjelltekstens ideal om bruk og vern i praksis. Naturbasert reiseliv er et eget satsingsområdet innenfor samarbeidet om lokal verneforvaltning.

Blåfjella–Skjækerfjella nasjonalpark i Nord-Trøndelag ble opprettet i desember 2004, og inngår også i forsøk med lokal forvaltning av store verneområder (Falleth m.fl. 2008). Forvaltningsmyndigheten over nasjonalparken er delt mellom de fem kommunene som er berørt, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og reindriftsadministrasjonen i Nord-Trøndelag. Formålet med vernet er å sikre et stort, relativt uberørt fjellområde. Området benyttes som beiteområde for tamrein, og reindriften skal ivaretas i nasjonalparken. Også her har kommunene koplet forsøket til mulighetene til å utvikle reiseliv og annen naturbasert næringsutvikling i området. Forvaltningsplanen har mål om bruk av utmarka, og tilrettelegger for naturbasert reiseliv.

Nasjonalparkriket i Oppland ble etablert som et langsiktig prosjekt i 2003. Initiativet ble tatt av reiselivsbransjen og fylkeskommunen. Vår undersøkelse omfatter fire kommuner i Nord-Gudbrandsdalen. Området er omgitt av fire store nasjonalparker (Rondane, Jotunheimen, Dovre og Reinheimen). Formålet med Nasjonalparkriket er å utvikle reiselivet med utgangspunkt i disse nasjonalparkene. Regionen har lang tradisjon for naturbasert reiseliv, og prosjektet bygger videre på dette. To av kommunene som deltar i Nasjonalparkriket er utelatt fra vår undersøkelse, siden disse berøres av forvaltningsforsøket i Dovrefjell-Sundalsfjella nasjonalpark, og deres forvaltning blir evaluert gjennom et annet prosjekt.

Samarbeid om naturbasert reiseliv i fjellregioner

Det er grunn til å tro at bærekraftig regional utvikling forutsetter samarbeid mellom aktører som representerer ulike samfunnssektorer og interessegrupperinger. En bærekraftig utvikling skal kombinere økonomisk eller næringsmessig utvikling med ivaretagning av økologiske, sosiale og kulturelle verdier. I denne artikkelen er vi interessert i samarbeidsprosjektenes evne til å bidra til økonomisk utvikling forstått som å tilrettelegge for reiselivsnæringen slik ledere av reiselivsbedrifter vurderer det. Vi tar utgangspunkt i en antakelse om at samarbeidsprosjektenes suksess avhenger av at de inkluderer innflytelsesrike aktører, at de disponerer nødvendige ressurser og er gitt tilstrekkelig autonomi (Vabo m.fl. 2004; Peters 1998).

Prosjektenes sammensetning

Viktige aktører med hensyn til å sikre en bærekraftig utvikling innen disse fjellregionene vil være private reiselivsaktører, de som forvalter offentlig næringspolitikk og de som forvalter verneområdene. Imidlertid vil andre aktører som bønder, grunneiere, lokalbefolkningen og andre brukergrupper bli berørt. I denne sammenheng skiller vi mellom tre aktørgrupper: aktører som representerer reiselivsbransjen og næringspolitikken, naturvernforvaltningen og allmennheten/andre interesser.

Prosjektet i *Setesdal* er en del av det regionale samarbeidet knyttet til lokal verneforvaltning. Forsøket ledes av et interkommunalt styre der alle kommunene er representert ved ordfører. Videre er det opprettet et sekretariat og en referansegruppe som består av representanter fra landbruks- og grunneierinteresser, villreininteresser, kommunene, fylkeskommunene, Fylkesmannen, kraftselskapene, og miljø- og friluftsjakter. Referansegruppa var aktiv i forbindelse med utforming av forvaltningsplan for området. Aktører fra reiselivsbransjen eller næringspolitikken har foreløpig ikke inngått et forpliktende samarbeid om næringsutvikling med forvaltningsmyndighetene. Vernemyndighetene har imidlertid arrangert møter og seminarer i samarbeid med næringsaktører.

Prosjektet i *Blåfjella* er også en del av det regionale samarbeidet knyttet til lokal verneforvaltning. Ansvar for å utarbeide forvaltningsplan og en overordnet koordinering er lagt til et partsammensatt Nasjonalparkråd som ledes av fylkeskommunene, med representasjon fra alle kommunene, grunneiere (fjellstyre og stor privat grunneier), natur- og friluftsjakter, sametinget og reinbeitedistriktene (de siste møter ikke). Fylkesmannen og reindriftsforvaltningen møter med forslags- og talerett. Det er ikke etablert samarbeid med aktører innen næringspolitikken.

Prosjektet *Nasjonalparkriket* har en klar forankring i reiselivsbransjen og regional næringspolitikk. Initiativet ble tatt av Oppland fylkeskommune og reiselivsbransjen. Prosjektet er organisert som et formelt partnerskap mellom fylkeskommunen, Fylkesmannen, Nord-Gudbrandsdalen regionråd, lokalt reiseliv og grunneiere (Statskog, fjellstyrer og en bygdeallmenning). Prosjektet ledes av en styringsgruppe med tung representasjon fra de samarbeidende partene. Prosjektleder og en prosjektgruppe har ansvaret for det løpende arbeidet.

Prosjektenes ressurser

Prosjektene har mer eller mindre klart definerte oppgaver eller mandat, alle gitt av offentlig myndighet. Nettverkene kan spille en rolle i disponering av økonomiske ressurser til styrking av reiselivsbransjens rammebetingelser, økonomiske midler til forvaltning, skjøtsel av og informasjon om et verneområde og/eller i utforming av forvaltningsplan og forvaltning i henhold til vernebestemmelser og forvaltningsplan. To av de tre prosjektene vi studerer har sin hovedoppgave tilknyttet forvaltning av verneområder, mens det tredje har sin hovedoppgave i å utvikle, prioritere og støtte tiltak for å styrke reiselivsbransjen i

regionen.

I *Setesdal* og *Blåfjella* er prosjektets mandat knyttet til utarbeidelse av forvaltningsplan og forvaltning av verneforskriftene. Nettverkene har først og fremst å gi råd til forvaltningsmyndighetene. Forvaltningsmyndighetene mottar tilskudd fra Direktoratet for naturforvaltning (DN) som skal dekke deres utgifter til å ivareta forvaltningsoppgavene. I starten gikk mye av midlene til arbeidet med forvaltningsplan, men noen midler er blitt allokert til informasjonstiltak. I *Setesdal* – der forsøket har pågått lengst – har mye av prosjektsekretærens arbeidstid etter at forvaltningsplanen var i havn gått med til naturbasert næringsutvikling.

Nasjonalparkriket skal arbeide for å utvikle infrastrukturen for den naturbaserte reiselivsnæringen i regionen. Prosjektet har utarbeidet og vedtatt tiltaksplan, og har ansvar for å utvikle, finansiere og gjennomføre tiltak i tråd med denne. Prosjektet mottar bevilgninger fra de såkalte partnerskapsmidlene Oppland fylkeskommune har delegert til Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal. I perioden 2004-2006 mottok prosjektet årlige tilskudd på godt over 1 million kroner. Andre offentlige instanser (Landbruksdepartementet, Statskog, Fylkesmannen) har også bevilget penger til prosjekter organisert innenfor Nasjonalparkriket. I 2005 utgjorde disse midlene samlet omtrent like mye som bevilgningen fra fylkeskommunen. De konkrete tiltakene gjennomføres av arbeidsgrupper, der også andre relevante aktører enn partnerne blir invitert til å delta.

Prosjektenes autonomi

Litteraturen om nettverksstyring legger stor vekt på at nettverkene har betydelig autonomi og at den enkelte deltaker har et vesentlig handlingsrom i forhold til sin "oppdragsgiver" for å kunne oppnå effektiv problemløsning (Vabo m.fl. 2004). I praksis vil denne autonomien være begrenset, ikke minst på områder som er berørt av omfattende offentlige reguleringer. Autonomien eller handlingsrommet til de tre samarbeidsprosjektene vi studerer, varierer. I noen tilfeller kan nettverkene disponere sine ressurser relativt fritt innenfor generelle rammer. I andre tilfeller er handlingsrommet begrenset.

I *Setesdal* og *Blåfjella* utøver kommunene delegert statlig forvaltningsmyndighet over verneområder. Det er faglige skjønnsvurderinger som er delegert, ikke politiske. Kommunene har imidlertid et bredt ansvarsområde innenfor næringsutvikling og areal- og naturforvaltning. Gjennom en integrering av forvaltningsansvaret for verneområdene med et bredere ansvar for lokal utvikling, har kommunene betydelig handlefrihet i forhold til å utvikle næringsstrategier. De har da også som nevnt valgt å kople vern med satsing på naturbasert reiseliv. Nettverkene, dvs. referansegruppen i *Setesdal* og *Nasjonalparkrådet* i *Blåfjella*, har derimot en begrenset rolle som diskusjonspartner og rådgivere. Dette med unntak av i arbeidet med forvaltningsplanen, der de spilte en aktiv rolle. I *Blåfjella* var det *Nasjonalparkrådet* som utarbeidet forvaltningsplanen. De har imidlertid ikke en eksplisitt rolle i kommunenes næringsutviklingspolitikk.

Nasjonalparkriket er et selvdefinert nettverk, og har betydelig autonomi i utforming av handlingsplan, og i tildeling av midler til prosjekter. Prosjektet står ansvarlig overfor regionrådet i Nord-Gudbrandsdalen og Oppland fylkeskommune.

Konkrete forventninger

Vår første problemstilling er hvorvidt samarbeidsprosjekt forankret i reiselivsbransjen og næringspolitikken i større grad lykkes å bedre reiselivsbransjen rammebetingelser enn prosjekt forankret i forvaltningen av verneområdene, slik ledere i bransjen selv oppfatter det. Vi forventer at *Nasjonalparkriket* vil oppnå de beste resultatene for reiselivsnæringen på grunn av nettverkets sterke kopling til reiseliv og næringspolitikk, dets økonomiske ressurser og autonomi.

Vår andre problemstilling er om bedrifter som tilbyr aktiviteter i verneområdene har større nytte av de tre prosjektene enn andre reiselivsbedrifter. Vi forventer at strategiene vil være til større nytte for bedrifter som tilbyr aktivitet i fjellet som jakt og fiske, guiding og rideturer, enn for bedrifter som tilbyr overnatting, servering eller andre tjenester utenfor verneområdene. Vi forventer også at satsingene vil være til størst nytte for bedrifter som er direkte avhengige av de naturkvaliteter som vernet sikrer. Dette er bedrifter som yter service til folk som kommer for å oppleve nasjonalparken eller naturkvalitetene i området. Vi forventer også at bedrifter som er negativt berørt av naturvern vil ha større nytte av satsningene enn andre bedrifter, fordi strategiene vil bidra til å finne kompromisser mellom vern og bruk.

Vår tredje og siste problemstilling går på samspill mellom prosjekter og bedrifter. Vi forventer at bedrifter som er negativt berørt av vernebestemmelsene og de som tilbyr aktivitet i fjellet vil oppleve satsningene i *Setesdal* og *Blåfjella* som mer nyttige enn den i *Nasjonalparkriket*, på grunn av deres kopling til forvaltningsmyndighetene. Satsningen i *Nasjonalparkriket* vil oppleves som mest nyttig for bedrifter som tilbyr overnatting og servering, og for de som positivt drar nytte av vernet, på grunn av det sterke fokuset på infrastruktur og utvikling av bransjen.

Data og metode

Denne undersøkelsen bygger på en spørreundersøkelse til samtlige bedrifter registrert i Bedrifts- og foretaksregisteret som bedrifter innen reiseliv, som overnattings- og servingsbedrifter, bedrifter som tilbyr naturopplevelser samt salg og formidling av reiselivsprodukter. Undersøkelsen ble gjennomført sommeren og høsten 2007. Skjema ble sendt ut tidlig i juni 2007, med to purringer i juni og august. Vi mottok 152 svar av 538 utsendte skjemaer. Svarprosenten i *Setesdal* var 33 %, *Blåfjella* 24 % og *Nasjonalparkriket* 45 %.

Svarprosenten er lav. Bedrifts- og foretaksregisteret har registrert en rekke bedrifter som i realiteten ikke er virksomme. Vi fikk 44 brev i retur eller henvendelser fra mottakere som opplyste at deres bedrift ikke var aktiv, eller der undersøkelsen av andre grunner ikke var aktuell. Hvor mange andre dette gjaldt, men som ikke tok seg bryet med å gi oss tilbakemelding, vites ikke. Svarprosenten er særlig lav i Nord-Trøndelag. For mange av reiselivsbedriftene i kommuner som Steinkjer og Verdal, er naturbasert turisme

ingen stor del av deres virksomhet. At slike bedrifter i stor grad lot være å svare på skjemaet er forventet. Siden det er umulig å ha noen oversikt over hva det faktiske universet av bedrifter er, gir det liten mening å snakke om svarprosent. Vi har imidlertid svar fra så mange bedrifter i hver region at vi med utgangspunkt i disse data med betydelig sikkerhet kan si at de forskjeller vi skulle finne mellom regioner og bedriftstyper trolig har mer allmenn gyldighet.

Resultater

I *Setesdal* ser lokale aktører forvaltningsforsøket som et laboratorium for gjennomføring av "Fjellteksten". Kommunene prioriterer naturbasert næringsutvikling gjennom regionale strategier og informasjonstiltak. Forvaltningsplanen fokuserer på næringsutvikling og informasjonstiltak for å fremme reiselivet i området. Det er også gjennomført et forprosjekt for en næringsssatsing i randsonen rundt verneområdet, kalt "Fra gråberg til gull". I 2006 ble det arrangert flere seminarer og møter med ulike interessegrupper og ansvarlige myndigheter. Dette arbeidet er møtt med ulike holdninger. Generelt er medlemmene i referansegruppen fra utmarksnæringer, landbruksorganisasjoner og lokalpolitikere positive til denne satsingen. Miljøinteressene, særlig villrein, er skeptiske, mens frilufsorganisasjonene er avventende. En særlig utfordring i denne næringsssatsingen er nettopp Norges internasjonale forpliktelse til å ivareta villrein og dens leveområde. Foreløpig er denne konflikten ikke løst.

I *Blåfjella* er det enighet om næringsmessig bruk av parken, men uenighet om type næringsssatsing. Blant lokalbefolkningen er det mange som ønsker tradisjonelt friluftsliv med vekt på jakt og fiske for de som bor der, mens enkelte større grunneiere og mindre reiselivsaktører ønsker organisert reiseliv. Reindriftsnæringen er skeptisk til alle former for organisert reiseliv, så vel som omfattende jakt og fiske. Det er videre enighet om en standardheving av reiselivet gjennom autorisasjon og opplæring. Forvaltningsplanen tilrettelegger for bruk av parken gjennom mål og retningslinjer. Dette gjelder både aktiviteter knyttet til fjellstyrenes friluftstilbud og mer kommersielle virksomheter. I tillegg er det ønsket om en bredere reiselivssatsing. Det er arrangert et seminar om naturbasert reiseliv, og det er etablert en felles portal på nettet knyttet til de to nasjonalparkene i området (www.naturporten.no). Det er også igangsatt prosjekter for å utvikle naturbasert reiseliv i et par kommuner, uavhengig av strategiene som er nedfelt i forvaltningsplanen. En særlig utfordring i denne næringsssatsingen er nettopp Norges internasjonale forpliktelse til å ivareta sitt urfolk (Falleth et al. 2008). Foreløpig er denne konflikten ikke løst.

Nasjonalparkriket skal arbeide for å utvikle infrastrukturen for den naturbaserte reiselivsnæringen i regionen. Prosjektet har utarbeidet og vedtatt tiltaksplan, og gjennomfører tiltak i tråd med denne. Prosjektet har prioritert å utvikle en "Nasjonalparkrute" som er en bilbasert kjørerute med en rekke stopp punkt ved lokal attraksjoner i alle kommunene. Dette vil sikre at alle kommunene får aktivitet. Innenfor Nasjonalparkriket er det videre utarbeidet en felles profilering gjennom logo, skilter og informasjonsmaterieell, og et felles bookingsystem. Det er også konkrete planer om å utvikle opplæring innen naturbasert reiseliv og naturforvaltning. Det er en pågående diskusjon om omfang og hvilke typer aktivitet som skal tillates i enkelte områder av nasjonalparkene, og dermed også hvilke utbyggingstiltak som kan tillates i randsonen til disse områdene. Konkret dreier det seg om uenighet om avveining mellom hensynet til å sikre villreinen og dens leveområder og behovet til reiselivsbransjen, en konflikt som har kommet til uttrykk i forbindelse med utarbeidelse av forvaltningsplan for Rondane nasjonalpark. Foreliggende høringsutkast til forvaltningsplan for Rondane skisserer hvilke regler som skal gjelde for organisert ferdsel m.m. i ulike soner.

Nedenfor presenterer vi resultater fra spørreundersøkelsen. Først går vi gjennom bedriftsledernes svar på hva prosjektene har oppnådd. Deretter presenterer vi resultater av analyser av problemstillingene om forskjeller mellom prosjekter og bedriftstyper.

Mener næringen at prosjektene har lyktes i å fremme naturbasert reiseliv?

I følge bedriftslederne som har besvart spørreskjemaet, har prosjektene hatt noe effekt på reiselivsnæringen generelt og næringens bevissthet om behovet for å ivareta naturverdier og kulturminner. Respondentene ser færre konkrete virkninger for egen bedrift og for holdninger hos befolkningen eller vernemyndighetene (Tabell 1).

Mer konkret mener 6 av 10 bedriftsledere at innsatsen i stor eller noen grad har bidratt til å synliggjøre regionen som turistmål, og 5 av 10 at innsatsen har styrket reiselivsnæringen i regionen. Rundt halvparten mener også at innsatsen har bidratt til å styrke bevisstheten i bransjen om viktigheten av å ta vare på natur- og kulturminneverdier. Færre, 3 av 10, mener innsatsen har hatt stor eller noen betydning for egen bedrift. Relativt få mener at innsatsen har påvirket lokalbefolkningens holdninger til naturvern, eller vernemyndighetenes aksept for bruk av verneområdene. Bedriftslederne gir dermed en forsiktig vurdering av effektene av prosjektene. Hoveddelen har krysset av på en av midtkategoriene "i noen grad" eller "i liten grad", ofte med et betydelig mindretall som ikke ser noen virkning av prosjektene i det hele tatt. Tar en i betraktning hva prosjektene har dreid seg om, deres relativt korte historie, og hvilke bedrifter som har mottatt skjema, er resultatene slett ikke negative.

Tabell 1:
Bedriftsledernes vurdering av hva regionale strategier for næringsutvikling i fjellet har bidratt til (prosentfordeling).

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	N
Vært viktig for vår bedrift	5	25	39	31	130
Styrket reiselivsnæringen i regionen	9	42	33	16	128
Bidratt til bedre samarbeid mellom reiselivsaktørene i distriktet	9	30	41	20	122
Synliggjort fjellområdet og omliggende	13	46	30	12	127

bygder som turistmål	7	42	35	16	118
Styrket bevisstheten i reiselivsbransjen om å ta vare på naturverdiene	12	42	32	14	121
Styrket bevisstheten i reiselivsbransjen om å ta vare på kulturminneverdiene	6	29	42	23	112
Bidrett til at lokalbefolkningen har blitt mer positive til naturvern	4	24	49	24	102
Bidrett til større aksept hos vernemyndighetene for næringsmessig bruk av områdene					

Hvilke bedriftsledere ser nytte av disse prosjektene?

Spørsmålene gjengitt i tabell 1 over er ment å kartlegge resultater for egen bedrift, reiselivsbransjen i regionen og andre dimensjoner ved bærekraftig utvikling enn den økonomiske. Vi benytter *effekter for egen bedrift* som en egen variabel, da dette kan sies å være et mer direkte og konkret resultatmål. Gjennomsnittlig svar på utsagnene 'styrket reiselivsnæringen i regionen', 'bidrett til å bedre samarbeidet mellom reiselivsaktørene i distriktet' og 'synliggjort regionen som turistmål' benyttes som indikator på resultater for reiselivsnæringen.

I tråd med problemstillingene våre, har vi valgt tre grupper forklaringsvariabler:

For det første *samarbeidsprosjekt*, der vi skiller mellom Setesdal, Blåfjella og Nasjonalparkriket.

For det andre type bedrift, dvs. *hva bedriften driver med*. Vi har skilt mellom overnatting og servering, og opplevelsesøkonomi i naturen (jakt, fiske, rideturer, rafting, naturguiding, etc.). Disse variablene er ikke gjensidig utelukkende siden en del bedrifter tilbyr begge typer tjenester. En del av våre respondenter vil dessuten ikke tilby noen av disse tjenestene, men detaljsalg, formidling av reiselivstjenester eller kulturtilbud.

For det tredje hvordan bedriftene er berørt av vernet. Her skiller vi mellom to dimensjoner: (fotnote 1)

- *Positiv nytte av vernet* og fjellområdet, dvs. om bedriften eller gjestene bruker verneområdene. (Fotnote 2)
- *Negativt berørt av vernebestemmelsene*, dvs. om vernet legger begrensninger og restriksjoner på deres aktivitet. (Fotnote 3)

Våre forventninger om forskjeller mellom de tre prosjektene får kun delvis støtte (Tabell 2). Det er faktisk bedriftslederne i Setesdal som ser størst effekt av regional næringsssatsing for egen bedrift, og ikke som forventet bedriftslederne i Nasjonalparkriket. Forskjellene er imidlertid ikke store. Også når det gjelder vurdering av resultater for reiselivsnæringen som helhet er det små forskjeller mellom Setesdal og Nasjonalparkriket. Bedriftslederne i Blåfjella rapporterer imidlertid i gjennomsnitt vesentlig færre resultater for reiselivsnæringen som helhet enn bedriftslederne de to andre stedene.

Tabell 2:
Bivariate korrelasjoner mellom ulike egenskaper ved bedriftene og bedriftsledernes oppfatning av resultater av prosjektene for hhv. egen bedrift, og reiselivsnæringen (Kendall's Tau). (Fotnote 4)

	Resultater egen bedrift	Resultater reiselivsnæring
Setesdal	0,12	0,08
Blåfjella	-0,11	-0,18*
Nasjonalparkriket	-0,01	0,08
Overnatting / servering	0,04	-0,03
Aktivitet i fjellet	0,19*	0,01
Positivt berørt av vernet	0,32*	0,17*
Negativt berørt av vernet	0,13	-0,01
Antall enheter varierer mellom:	119-130	115-126

* Signifikant på 5 % -nivå, ensidig test

Forskjellene mellom ulike typer bedrifter er derimot som forventet for oppfatningen av resultater for egen bedrift. Bedriftsledere som tilbyr aktivitet i fjellet ser større effekter av samarbeidsprosjektene enn ledere av andre bedrifter. Det samme gjelder for ledere av bedrifter som er positivt berørt av vernet. Jo mer bedriftene og/eller deres besøkende benytter verneområdene, desto større nytte mener lederen at bedriften har av prosjektet. Det er også slik at jo mer negativt berørt bedriften er av vernet, desto større nytte har den av prosjektet, men denne sammenhengen er ikke signifikant.

Når det gjelder vurderingen av næringens nytte av prosjektene, er det kun en variabel som viser nevneverdig sammenheng: Ledere av bedrifter som er positivt berørt av vernet anser oftere at prosjektene er av større nytte for næringen enn ledere av bedrifter som ikke er direkte berørt.

En kunne tenke seg at noen av disse sammenhengene var påvirket av at ulike typer bedrifter dominerer i ulike samarbeidsprosjekter. Resultater fra en regresjonsanalyse av kontrollerte sammenhenger er vist i vedlegg. Hovedmønsteret endres ikke, verken når det kontrolleres for de andre variablene i tabell 2 eller flere variabler. Den eneste vesentlige endringen er at prosjektet i Setesdal har tydeligere positiv effekt på resultater for egen bedrift, mens det omvendte er tilfelle for prosjektet i Nasjonalparkriket.

Er de ulike prosjektene nyttige for ulike typer bedrifter?

Tabell 3 viser resultater av en analyse av samspill mellom samarbeidsprosjekt og bedriftstype, dvs. om

ledere av ulike bedriftstyper ser ulik nytte av slike prosjektene for egen bedrift. Tabellen presenterer gjennomsnittlig resultatmål, der 1 indikerer at prosjektet i gjennomsnitt har vært svært viktig for bedriften og 4 at prosjektet har vært uviktig for bedriften. Som forventet har bedrifter i Setesdal og Blåfjella som tilbyr aktivitet i fjellet større nytte av prosjektene, enn tilsvarende bedrifter har av Nasjonalparkriket. Forskjellene i vurderingene til lederne av disse bedriftene er store, men siden antallet bedrifter er få, skal vi ikke dra for klare konklusjoner av dette funnet. Bedrifter som i stor grad er negativt berørt av vernebestemmelsene, har også større nytte av prosjektene i Setesdal og Blåfjella enn bedrifter som i mindre grad er negativt berørt av vernebestemmelsene. I Nasjonalparkriket er det ikke slike forskjeller.

Tabell 3:
Bedriftsledernes oppfatninger av resultater av prosjektet for egen bedrift, etter prosjekt og type bedrift (aritmetisk gjennomsnitt – 1=i stor grad oppnådd resultater, 4=ingen resultater).

Aktivitet i fjellet	Resultater egen bedrift	
	Bedrifter som tilbyr aktivitet i fjellet	Andre typer reiselivsbedrifter
Setesdal	1,75	2,87
Blåfjella	2,50	3,18
Nasjonalparkriket	4,00	2,93
N	9	119
Negativt berørt av vern (Fotnote 5)	Bedrifter som i stor grad er negativt berørt av vernet	Bedrifter som i liten grad er negativt berørt av vernet
Setesdal	2,38	2,95
Blåfjella	2,67	3,20
Nasjonalparkriket	2,93	3,00
N	46	77
Overnatting og servering	Bedrifter som tilbyr overnatting og/eller servering	Andre typer reiselivsbedrifter
Setesdal	3,06	2,47
Blåfjella	3,44	3,00
Nasjonalparkriket	3,03	2,94
N	43	76
Positivt berørt av vernet (Fotnote 6)	Bedrifter som i stor grad er positivt berørt av vernet	Bedrifter som i liten grad er positivt berørt av vernet
Setesdal	2,22	2,91
Blåfjella (Fotnote 7)	-	3,15
Nasjonalparkriket	2,70	3,19
N	55	73
Alle typer bedrifter	Resultater for egen bedrift, gjennomsnitt	N
Setesdal	2,74	35
Blåfjella	3,13	30
Nasjonalparkriket	2,98	63
Alle prosjekt	2,95	128

Antakelsen om at Nasjonalparkriket oppleves som mer nyttig av bedriftsledere som tilbyr overnatting og servering enn av ledere av andre typer bedrifter, får liten støtte i vårt materiale. Ledere av bedrifter som i stor grad har nytte av vernet opplever Nasjonalparkriket som noe mer nyttig for egen bedrift, enn ledere av andre reiselivsbedrifter i regionen. Forskjellen i vurderinger er imidlertid vel så store i Setesdal. Det er generelt små forskjeller i vurderingene av hvilken betydning Nasjonalparkriket har for egen bedrift mellom ulike typer bedrifter. Forskjellene er større i Setesdal: Her oppleves prosjektet som særlig nyttig av ledere av bedrifter som tilbyr aktivitet i fjellet, og av bedriftsledere som opplever at bedriften er sterkt berørt av vernet, enten det er på godt eller vondt.

Betydningen av å kople næringsutvikling og verneforvaltning

Vi forventet større effekter for den enkelte reiselivsbedrift, så vel som for reiselivsbransjen som helhet i Nord-Gudbrandsdalen enn i de to andre områdene. Begrunnelsen var at næringen selv er sterkere involvert i Nasjonalparkriket, og at prosjektet har større autonomi og disponerer større økonomiske ressurser. I tråd med disse forventningene var resultatene for reiselivsnæringen som helhet svakere i Blåfjella enn i Nasjonalparkriket. Derimot var det i Setesdal bedriftsledere mente at satsingen ga størst resultat for egen bedrift. Det kan være to forklaringer på dette. Den første er at prosjektet i Setesdal har gått over lengre tid, og derfor hatt større sjanser til å virke. Den andre går på bransjens nytte av en lokalt tilpasset verneforvaltning, versus nytten av generelle profilerings- og infrastrukturtiltak. Dette skal vi komme tilbake til nedenfor.

Vi forventet også at ulike type bedrifter innenfor reiselivsbransjen ville ha ulik nytte av prosjektene. Forventningen om at bedrifter som tilbyr jakt og fiske, guiding, m.m. har større nytte av slike prosjekter enn andre reiselivsbedrifter, fikk støtte i materialet. Det samme gjaldt forventningen om at prosjektene var mer nyttige for bedrifter som har mange gjester som kommer for å oppleve nasjonalparkene og naturkvalitetene, enn bedrifter som domineres av gjester som kommer dit av andre grunner.

Antakelsen om at prosjektene vil være til størst nytte for bedrifter som får sitt aktivitetstilbud negativt berørt av vernebestemmelsene fikk bare svak støtte. Dette skyldes delvis forskjeller mellom samarbeidsprosjektene. Det er som ventet at reiselivssatsing som del av de lokale forvaltningsforsøkene i Setesdal og Blåfjella først og fremst kommer til nytte for bedrifter som er negativt berørt av vernet. Oppfatningen av nytten av disse to prosjektene varierer mellom bedrifter som tilbyr aktivitet i fjellet og andre bedrifter. Slike egenskaper ved bedriftene har ingen betydning for vurderingene av

Nasjonalparkkrikket. Disse funnene aktualiserer spørsmålet om hva ved satsingene som ulike type bedrifter har nytte av, - noe vi ikke har spurt direkte om.

Nasjonalparkkrikket er et bredt anlagt samarbeid mellom reiselivsbransjen og kommunale myndigheter. Det har betydelig autonomi i å utvikle og finansiere tiltak for å bedre bransjens rammevilkår, men liten innvirkning på forvaltningen av verneområder. Dette kan bidra til å forklare hvorfor prosjektet synes å ha vidtfavnende, men begrensede direkte effekter for den enkelte bedrift. Å sikre effekter både i alle kommuner og alle deler av bransjen er viktig. Samtidig vil tiltakene som er iverksatt for å styrke infrastrukturen typisk ha indirekte, dvs. mer langsiktige effekter for den enkelte bedrift. Den store autonomien Nasjonalparkkrikket har som selv etablert nettverk innebærer også at de har begrenset innflytelse på forvaltnings spørsmål. Prosjektene i Setesdal og Blåfjella har langt mindre autonomi, men har større mulighet til å påvirke forvaltningen av verneområdene.

Det er nærings satsinger med klar forankring i lokal forvaltning av verneområder som oppleves som mest nyttige av ledere av bedrifter som mener seg sterkt negativt berørt av vernet. Dette kan naturligvis skyldes at kommunene forvalter verneområdene mer liberalt enn Fylkesmannen, som i noen grad er tilfelle (Falleth og Hovik 2008). Det kan også skyldes at kommunene i større grad finner fram til løsninger som både er akseptable ut fra vernehensyn og nærings hensyn. Forklaringen ligger kanskje i en kombinasjon av disse forholdene. I forvaltningsplanene for både Setesdal og Blåfjella er det konkretisert hva som kan aksepteres av ferdsel og inngrep i verneområdene. Forvaltningsplanene i disse områdene har dessuten et klart fokus på mulighetene for næringsutvikling. Planene er utarbeidet av kommunene i samarbeid med en rekke andre offentlige og private aktører (Falleth og Hovik 2006; Falleth m.fl. 2008), noe som kan forklare den brede tilnærmingen de har til bruk og vern. Det at forvaltningsforsøket har pågått lengre og forvaltningsplanen har vært virksom i lengre tid i Setesdal enn i Blåfjella kan være med å forklare hvorfor bedriftslederne i Setesdal ser flere resultater enn bedriftslederne i Nord-Trøndelag.

Fylkesmannen i Oppland, med forvaltingsansvar for Rondane og Jotunheimen nasjonalparker, deltar i Nasjonalparkkrikket. I skrivende stund (desember 2007) foreligger utkast til forvaltningsplan for disse nasjonalparkene. Begge disse forvaltningsplanene er utarbeidet etter innspill fra og i dialog med ulike berørte parter (www.fylkesmannen.no). Om disse forvaltningsplanene kan bidra til å legge til rette for en videre utvikling av naturbasert reiseliv i området, er for tidlig å si. Nettverket som er etablert i forbindelse med Nasjonalparkkrikket synes så langt i liten grad å ha bidratt til en løsning av konflikten mellom reiselivet og villreinhensyn i deler av Rondane nasjonalpark. Om dette skyldes at nettverket ikke ble mobilisert i saken eller at interessekonfliktene var for dype, vites ikke.

Funnene aktualiserer betydningen av at dialog mellom næring og vernemyndighet. Som "Fjellteksten" foreskriver, kan en forvaltningsplan gi viktige avklaringer mellom bruk og vern. Våre funn indikerer at en lokalt forankret prosess der mange ulike interesser deltar og som drar nytte av kommunal og regional kompetanse på næringsutvikling er viktig. I alle fall har forvaltningsplanene i Setesdal og Blåfjella et bredere fokus enn hva som er vanlig for slike planer. Om dette kan oppnås gjennom planprosesser ledet av Fylkesmannen og innenfor rammen av en statlig verneforvaltning, kan ikke vår studie si noe om.

Det er naturligvis ikke alltid mulig å kombinere vernehensyn og reiselivsbransjens ønsker. Det er vanskelig å unngå at bransjen blir misfornøyd med forvaltnings praksis enkelte steder. Vi kan ikke se bort fra at slike forhold er med å forklare våre funn. Vi kan heller ikke se bort fra at våre funn skyldes svakheter i datagrunnlaget. Det kan være systematiske skjevheter i hvilke type bedrifter som har svart fra de ulike områdene.

Konklusjon

Våre forventninger knyttet til hvordan samarbeidsprosjektene sammensetning, ressurser og autonomi påvirker naturbasert reiselivs muligheter og utvikling holdt altså ikke stikk. Våre funn indikerer at det naturbaserte reiselivet mener de har like stor nytte av at kommuner, med sitt brede engasjement, kompetanse og ansvar, blir involvert i forvaltningen av verneområder, som at de selv i partnerskap med offentlige myndigheter utarbeider planer og forvalter økonomiske midler for å bedre reiselivsbransjens infrastruktur. Å komme i dialog med de som har ansvar for å forvalte verneområdene kan være like viktig som informasjons spredning og fysisk tilrettelegging. Her kan nok både utarbeidelse av forvaltningsplan i seg selv og det at kommunene med sitt lokale samordningsansvar har en sentral funksjon i utarbeidelse av planen og forvaltning av vernet være viktig.

Referanser

Falleth og Hovik (2006): *Lokal forvaltning av store verneområder. En evaluering av kommunal forvaltning i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane*. NIBR-rapport 2006: 18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Falleth, E. I. og S. Hovik (2008): *Lokal forvaltning av store verneområder. Erfaringer fra fire forsøk*. NIBR-rapport 2008: 11. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Falleth, E. I., S. Hovik og C. Sandström (2008): *Blåfjella – Skjækerfjella/Låarte – Skæhkere nasjonalpark. Evaluering av et lokalt forvaltningsforsøk*. NIBR-rapport 2008: 1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Kooiman, J. (1993): *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage

NOU (1986:13): *Ny landsplan for nasjonalparker*. Oslo:

Peters, Guy (1998) ""With a Little Help From our Friends"": Public-Private Partnerships as Institutions and

St. meld. nr. 62 (1991-92): *Ny landsplan for nasjonalparker og andre berørte større verneområder i Norge*. Oslo: Miljøverndepartementet

St. meld. nr. 21 (2004-2005): *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Miljøverndepartementet

St. prp. nr. 65 (2002-2003): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. (Fjellteksten s. 140-153). Oslo: Finansdepartementet.

Sørensen, E. og J. Torfing (2005): The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28: 195-218.

Vabo, S. I. G. Sandkjær Hanssen og J. E. Klausen (2004): Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk: erfaringer fra Norge". *Politica*, 36: 164-180.

Vedlegg:

Kontrollerte sammenheng mellom ulike egenskaper ved bedriftene og bedriftsledernes oppfatning av resultater av prosjektene for hhv. egen bedrift og reiselivsnæringen (Lineær regresjon, standardiserte regresjonskoeffisienter).

	Resultater egen bedrift		Resultater reiselivsnæring	
Konstant (Nasjonalparkriket)	(1,79)	(1,15)	(2,19)	(1,24)
Setesdal	0,22*	0,25*	0,06	0,07
Blåfjella	0,16	0,14	-0,15	-0,11
Overnatting / servering	-0,05	-0,11	-0,07	-0,06
Aktivitet i fjellet	0,13	0,16*	0,02	0,05
Positivt berørt av vernet	0,43*	0,36*	0,15	0,11
Negativt berørt av vernet	0,07	0,09	-0,04	0,01
Bedrift under ett årsverk		-0,18		-0,15
Bedrift ett til tre årsverk		0,00		0,05
Deltakelse i prosjekt		0,08		0,15
Tillit til ulike aktører		0,18*		0,30*
R2	0,21	0,25	0,07	0,19
N	113	98	110	97

* Signifikant på 10 % -nivået

Variabelen som beskriver bedriftslederens oppfatning av resultater for egen bedrift er på ordinalnivå. Den er da strengt tatt ikke egnet som avhengig variabel i en regresjonsanalyse. En regresjonsanalyse vil imidlertid gi et rimelig sikkert uttrykk for hvilke faktorer som statistisk påvirker oppfatning av viktighet for egen bedrift. Siden de to andre avhengige variablene, oppfatning av resultater for reiselivet og for økologisk bærekraft er additive indekser, kan disse tolkes som variabler på intervallnivå.

I den utvidede modellen har vi tatt inn følgende kontrollvariabler:

1. *Bedriftens størrelse*, der vi skiller mellom bedrifter med ett årsverk eller mindre, bedrifter med mellom ett og tre årsverk, og bedrifter over tre årsverk.
2. Om bedriftslederne har *deltatt* i diskusjoner om næringsutvikling i og rundt verneområdene.
3. *Bedriftsledernes tillit* til ulike forvaltere og brukere av området, definert som gjennomsnittlig tillit til 10 ulike aktørgrupper. (fotnote 8)

I de utvidede regresjonsmodellene finner vi at bedriftsleders tillit til ulike aktører som forvalter og bruker fjellet er viktig: Jo større tillit bedriftsleder har til mange aktører, desto mer positivt vurderes resultatene av prosjektene. Det er også en positiv sammenheng mellom deltakelse i prosjektene og vurdering av resultatene, men disse er ikke signifikante. Vurdering av resultater av prosjektene ut over effekter for egen bedrift synes altså i en viss grad å være et spørsmål om tillit. De som har tillit til mange andre aktører, særlig myndighetsinstanser, tenderer altså å vurdere at det prosjektene har oppnådd er vesentlig, mens de som har liten tillit til andre instanser vurderer det som er oppnådd som lite. Tillitsforhold synes altså å farge bedømmingen av de samme resultatene. Kunnskap kan naturligvis bidra til å forklare dette; aktører som har stor tillit til andre er muligens mer informert om hva prosjektene driver med (selv om de ikke deltar oftere), og dermed har de også større kunnskap om hva prosjektene har oppnådd.

Sluttnoter

Fotnote 1:
Disse to dimensjonene bekreftes av en faktoranalyse av de seks variabler.

Fotnote 2:
Variabelen uttrykker gjennomsnittlig svar på følgende fire utsagn: 'Vi tilbyr aktivitet i verneområdet'. 'Våre gjester besøker verneområdet'. 'Vår virksomhet er helt avhengig av nasjonalparkene/verneområdet'. 'De

Fleste av våre gjester kommer for å oppleve nasjonalparken(e)/ fjellområdet'. Svaralternativene var 'i stor grad' (4), 'i noen grad' (3), 'i liten grad' (2) og 'ikke i det hele tatt' (1).

Fotnote 3:

Variabelen uttrykker gjennomsnittlig svar på følgende to utsagn: 'Vernet legger begrensninger på vår virksomhet'. 'Vernemyndighetene er alt for restriktive i forhold til å tillate aktivitet og anlegg i og ved nasjonalparkene /verneområdet'. Svaralternativene er som over.

Fotnote 4:

Kendall's tau er benyttet som korrelasjonsmål, siden variabelen 'resultater for egen bedrift' er på ordinalnivå.

Fotnote 5:

De som i gjennomsnitt har svart 'i stor grad' eller 'i svært stor grad' (dvs. verdi under 2) er klassifisert som å være mye negativt berørt av vern.

Fotnote 6:

De som i gjennomsnitt har svart 'i stor grad' eller 'i svært stor grad' (dvs. verdi under 2) er klassifisert som å være mye positivt berørt av vern.

Fotnote 7:

Det er kun en bedrift i Blåfjella som oppgir å i svært stor eller stor grad være positivt berørt av vernet.

Fotnote 8:

Dette er Miljøverndepartementet / Fylkesmannens miljøvernavdeling, Fylkeskommunen, Kommunen, Fjellstyre / Fjellopsyn, Statens naturoppsyn, Statskog, Private grunneiere, Landbrukets organisasjoner, Miljø- og friluftsansjoner og hhv. Det interkommunale sekretariatet i Setesdal, Reindriftsadministrasjonen i Blåfjella og Nasjonalparkriket i Nord-Gudbrandsdal. Svaralternativene var 'svært stor tillit' (5), 'stor tillit' (4), 'noe tillit' (3) 'lite tillit' (2) og 'ingen tillit' (1).