



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

Nettverksdannelse for forvaltningsendring av turistfiske

Nettverksdannelse for samstyring av en kompleks næring i vekst

Synøve Jahr

Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse, juni 2020

Forord

Verdiskapning i distriktene er nøkkelen til levende kystsamfunn, og turistfiske har vokst til å bli en viktig næringsvirksomhet. Motivasjonen for å gå inn i forvaltningsutviklingen av turistfiske, er et ønske om å gi tilbake til regionen som har formet meg, og som nå står i samfunnsmessige omveltninger. Dette mastergradsprosjektet har vært krevende og tidvis altopplukende. Prosessen har også fylt min egen verktøykasse gjennom kunnskapsdannelse og erfaringer.

Jeg ønsker å takke mine informanter for å ha tatt imot meg og vist meg tillit. Uten dere, hadde ikke denne oppgaven blitt til. Videre vil jeg takke Nord-Troms Regionråd for stipend til gjennomføring av feltarbeid.

Jeg har ikke vandret denne veien alene, og det er flere som skal ha takk. Takk til min familie for støtte, forståelse og omtanke. Takk til venner og medstudenter for oppmuntring, gode minner og gode samtaler. Takk til min samboer, for at du har vært der for meg. Sist, men ikke minst, takk til min veileder Ragnar Nilsen. Din tro på mitt arbeid, dine refleksjoner og din konstruktive kritikk har vært uvurderlig. Takk.

Synøve Jahr,

Tromsø, 2. juni 20

Sammendrag

Turisme er en av de raskest voksende næringene globalt, og har også økt kraftig i Norge. I Nord-Norge har opplevelsesturisme i form av turistfiske blitt en utstrakt næringsvirksomhet langs kysten. Denne næringsformen har potensiale for å bidra med lokalt forankret verdiskapning i små kystsamfunn. I mange småsamfunn har næringsformen skapt arbeidsplasser og verdiskapning. Likevel har også useriøse aktører etablert seg rundt i distriktene, og det er påvist lovbrudd, manglende sikkerhetsfokus og uregistrert profittering basert på fisken som fellesressurs. For å undersøke om det er en forvaltningsutvikling rundt næringen, og hvilke perspektiver som kommer med, anvendes følgende problemstilling:

Hvilke muligheter, utfordringer og problemer identifiserer de ulike aktørene i nettverket rundt havfisketurisme, og på hvilken måte vil dette inngå i samstyring av forvaltningsutvikling?

For å få et overblikk over muligheter og problemer som identifiseres på lokalt nivå, har jeg intervjuet talspersoner fra kommunene Torsken, Skjervøy, Hasvik, Måsøy og Nordkapp. I den perioden jeg har hatt mitt feltarbeid, har det vært arrangert dialogverksted som arena for næring, kommune og myndigheter til å møtes. Det har også vært gjennomført tverretatlige kontroller ved turistfiskevirksomheter i kommuner. Resultatet av disse ulike arbeidsformene, har vært et styrket kunnskapsgrunnlag for utvikling av forvaltningsmekanismer

For å få en helhetlig forståelse av feltet, har jeg startet med et vidt institusjonsbegrep som inngang til å forstå den lokale konteksten. Gjennom anvendelse av «thick description» og todeling av embeddednessbegrepet, viser jeg viktigheten av lokal forankring. Videre anvender jeg Granovetters svake bånd-teori og nettverksteori for å illustrere dannelsen av nettverk for samstyring av håndtering og forvaltning av næringen. I siste analysekapittel bygger jeg på de foregående perspektivene, og legger til samstyringsteori for å vise hvilke prosesser som er iverksatt underveis i mitt prosjekt.

Oppgaven konkluderer med at det er iverksatt nettverksdannelser og samstyringsprosesser for å skape en mer helhetlig forvaltning av turistfiske. Fragmentering av handlingsrom og forvaltningsmyndighet har vist deg å være en av faktorene som har ført til de problemene som er forsøkt håndtert. Videre viser oppgaven at det gjennom initiativ og nettverksdannelse fra lokalt nivå og oppover at forvaltning av turistfiske som næring er satt på agendaen. Myndighetsområder og handlingsrom er fortsatt fragmentert, men samstyring gjennom nettverk kan være en mekanisme for å få til en helhetlig forvaltning i framtiden.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling.....	2
1.2	Teoretiske perspektiver.....	3
1.3	Empirigrunnlag.....	3
1.4	Oppgavens oppsett.....	4
2	Fisketurisme som hurtigvoksende næring i distrikter	5
2.1	Hva er status for havfisketurisme i nord?.....	5
2.2	To akademiske stemmer rundt turistfiske i nord	6
2.2.1	Solstrands bidrag: Marine Tourism Fisheries - Challenges for governance and governability.....	6
2.2.2	Trude Borchs bidrag: en kritisk stemme	6
2.3	Offentlig kunnskapsdannelse.....	7
2.3.1	Rapporten Turistfiske i sjø 2011	7
2.3.2	Vest-Finnmark Rådets forstudie om havfisketurisme i Vest-Finnmark.....	8
2.4	Regulativ setting	9
2.5	Oppsummering	10
3	Teoretiske perspektiver	11
3.1	Nettverk	11
3.2	Governance som samstyring.....	12
3.3	Styringsnettverk.....	14
3.4	Samstyring gjennom nettverk.....	15
3.5	Kritikk av nettverk og samstyring	16
3.6	Et vidt institusjonsbegrep som inngang til thick description.....	18
3.7	Embeddedness og disembeddedness– thick description gir dypere forståelse for av forhold mellom sosiale relasjoner og økonomi	21
3.8	Allemannsrettens tragedie?.....	24

3.9	The Strength of Weak Ties	25
4	Veien til kunnskap.....	29
4.1	Min egen posisjon – forsker og lokal	29
4.2	Dataproduksjon.....	30
4.3	Praktisk gjennomførelse av feltarbeid	31
4.4	Intervju som metode	32
4.5	Kunnskapsdannelse gjennom dialog	33
4.5.1	Samproduksjon i intervju	33
4.5.2	Samproduksjon i feltet	35
4.6	Dokumentanalyse	35
4.7	Observasjon og deltagelse under evalueringsmøte.....	36
4.8	Deltagelse under dialogmøte om utvikling av havfisketurisme i nord.....	37
4.9	Forskningsetiske perspektiver	37
4.10	Oppsummering.....	38
5	Lokale perspektiver på en næring i utvikling.....	39
5.1	Tilstedeværelse av havfisketurisme langs kysten i nord	39
5.2	Kommunenes perspektiv på muligheter for havfisketurisme som næring	41
5.3	Kommunenes perspektiv på utfordringer med havfisketurisme som næring	44
5.4	Kommunenes opplevde handlingsrom for håndtering av næringens potensiale og utfordringer.....	48
5.4.1	Styring gjennom regulering.....	48
5.4.2	Sette kurs gjennom incentiver	50
5.4.3	Informasjon og kommunikasjon som næringsfremmende	51
5.4.4	Fragmentert handlingsrom i kommunene	52
5.5	Hvordan kan institusjonsbegrepet forklare lokale frustrasjoner og muligheter	53
5.5.1	Institusjonsinndeling som marked, sivilsamfunn og stat	54
5.5.2	Forventninger til sosiale og regulative rutiner og regler	55

5.6	Embeddedness og disembeddedness – økonomisk aktivitet i en lokal setting.....	58
5.6.1	Sosiostrukturell forankring eller lokalt forankret?	59
5.6.2	Disembeddedness – desintegrasjon	61
5.7	Oppsummering	62
6	Fra lokal frustrasjon til grunnlag for samstyring av framtidens turistfiske.....	63
6.1.1	Nåtid og framtid – scenarioer som drivkraft for utvikling og framtidsplaner....	63
6.2	Svake bånd rolle i engasjement rundt næringen	69
6.2.1	Engasjement gjennom svake bånd	69
6.2.2	Parallell og koordinert innsats for endring – løse og tette nettverk	72
6.3	Tverretattlig kontroll i distrikter	73
6.3.1	Kontroll og tilstedeværelse som forebyggende tiltak.....	77
6.3.2	Tilretteleggende rammer for verdiskapning.....	78
6.4	Oppsummering	78
7	Kunnskapsutvikling og forvaltningsendring	79
7.1	Dialogverksted mellom næring og myndighet	79
7.1.1	Problematisering av næringens utfordringer	80
7.1.2	Dialogverksted som arena for nettverksdannelse og videre arbeid.....	82
7.2	Sluttrapport for forprosjekt om havfisketurisme i Vest-Finnmark.....	83
7.2.1	Sluttrapportens identifiserte utfordringer for utvikling.....	84
7.2.2	Rapportens forslag for videre arbeid.....	88
7.2.3	Sluttrapporten som stadfestelse av utfordringer og muligheter	93
7.3	Fiskeridirektoratets forslag til reguleringsendringer	93
7.4	Samstyring av forvaltningsendring.....	95
7.5	Opprettelse av nettverk for videre arbeid	98
7.6	Oppsummering	99
8	Avslutning	101
8.1	Funn.....	101

8.1.1	Lokale perspektiver	101
8.1.2	Nettverksdannelse gjennom svake bånd	103
8.1.3	Nettverksdannelse for kunnskapsdannelse og samstyring av forvaltningsutvikling	104
8.2	Metodiske perspektiver.....	106
8.3	Konklusjon.....	106
Referanseliste		108
Artikler		108
Avhandling		109
Avisartikler.....		109
Bøker		110
Forskrift.....		110
Kapitler i bøker.....		110
Rapporter.....		111
Vedlegg 1		113

Tabelliste

Tabell 1	Juridisk definisjon av turistfiskevirksomhet. (Nærings- og fiskeridirektoratet, 2017)	9
2	Utvalgte empiriske uttrykk for samstyring i Norge. (Røiseland og Vabo, 2008, s.93).....	15
3	Oversikt over informanter fra de ulike kommunene	32
4	Tidslinje for engasjement og iverksatt arbeid	72
5	Barrierer identifisert av Vest-Finnmark Rådets forprosjekt og hvilke aktørtyper dette angår	85
6	Forslag til umiddelbare tiltak for havfisketurisme og min vurdering av hvilken myndighetsutøver som vil være ansvarlig, og hvem dette angår. (Kilde: Vest-Finnmark Rådet, 2020).....	90
Tabell 7	Høringsforslag for endringer i forskrifter om turistfiske. (Fiskeridirektoratet, 2020:6-7).....	114

1 Innledning

Havfisketurisme har eksistert langs Norges sørlige kystlinje i flere tiår, og er slik sett en del av opplevelsesturisme i Norge. Globalt sett er sportsfiske populært, og reiselivsbransjen generelt er en av de raskest voksende næringene. Det at Nord-Norge det de to siste tiårene har vist seg å være et mekka for sportsfiske etter rekordfisk (Kristoffersen, 2014), har skapt grobunn for en ny type næringsvirksomhet i mindre lokalsamfunn. Her er nye næringsveier er velkommen. En av trendene som har gjort seg gjeldende langs kysten i nord, er en økende tilstedeværelse av mindre aktører som ikke er lokalt forankret. Dette er blitt en næringsaktivitet som til dels går under radaren lokalt og som skaper potensielt farlige eller ulovlige situasjoner. Denne problematikken har fått mye oppmerksomhet de siste årene. Medieoppslag etter medieoppslag har pekt på ressurskriminalitet, manglende sikkerhetsfokus og manglende forståelse for driftsutøvelse etter norsk standard (Traavik, 2019, Kristoffersen, 2019, Lande, 2019).

Dette kan til dels forklares med mangel på spesifikt regelverk som både gjør det vanskelig å sette seg inn i rammevilkårene for næringsdrift på dette feltet. Men problemet bunner også i manglende ønske om å følge regler. Eller det bunner i mangel på forståelse, fra mange drivere om hvordan denne typen næringsvirksomhet skal legges opp i en norsk sammenheng. Dette kan eksemplifiseres ved å se til Hasvik og Nordkapp, der lokalt forankrede aktører opplever at eksterne aktører ikke driver etter like konkurransevilkår eller seriøsitet rundt sikkerhet og fokus på lokale ringvirkninger. De lokalt forankrede driverne som drifter etter lover og regler, samt bidrar til lokal verdiskapning, blir påvirket negativt av et felles dårlig omdømme for hele næringen.

Vest-Finnmark Rådets forstudie (Vest-Finnmark Rådet, 2018) klassifiserer aktører innen havfisketurisme som seriøse, useriøse eller cowboyer. Denne spennvidden fra det som kalles for seriøse bedrifter til profittjagende cowboyer skaper både lokalt og nasjonal misnøye. Grunnlaget for misnøye blant lokale og næringens behov for felles rammevilkår for drift er stort sett det samme. Det bunner i sikkerhetsutfordringer, ressursanvendelse, lokale ringvirkninger og opplevelse av handlingsrom til å påvirke næringsutvikling innen denne typen opplevelsesturisme. I 2017 og 2018 iverksatte Vest-Finnmark Rådets medlemmer arbeid for å få forvaltning av turistfiske på agendaen hos myndighetsutøvere. Det iverksatte arbeidet for forvaltningsendring, danner mye av konteksten for min oppgave. Siden turistfiske i nord har økt raskt uten spesifikke rammer, er denne næringsvirksomheten ennå i en skapelsesfase.

Min posisjon som både lokal og forsker har gjennom mitt feltarbeid blitt anvendt til å gå inn i feltet. På lokalt nivå er nye næringsveier velkomne, men det virker mot sin hensikt dersom dette skaper farlige situasjoner, lokal frustrasjon og manglende lokal verdiskapning. Derfor har jeg fulgt prosessen for å sette en målrettet forvaltning på agendaen både regionalt og nasjonalt. Gjennom feltarbeid i kommuner, dialogverksted og gjennomgang av forslag til reguleringsendringer, belyser jeg prosessen der en næring som oppfyller lokale og nasjonale forventninger skapes.

1.1 Problemstilling

Hovedintensjonen med denne oppgaven, er å se nærmere på hvorvidt det foregår en forvaltningsutvikling av havfisketurisme som næring. Ettersom næringen er både kompleks og voksende, ser jeg for meg at det behov for helhetlig forvaltning av næringen. Videre har jeg tro på at dersom turistfiske forvaltes riktig, kan det bidra til lokal verdiskapning og samspill med annet næringsliv. For å gripe helheten, er det nødvendig med representasjon av flere perspektiver inn i utviklingsprosessen av forvaltningsrammeverket. For å undersøke hvordan det arbeides rundt næringen i dag, har jeg valgt følgende problemstilling:

Hvilke muligheter, utfordringer og problemer identifiserer de ulike aktørene i nettverket rundt havfisketurisme, og på hvilken måte vil dette inngå i samstyring av forvaltningsutvikling?

For å operasjonalisere problemstillingen, har jeg utarbeidet forskningsspørsmål som undersøker hvordan turistfiske håndteres lokalt, hvordan det arbeides for å få til forandring i forvaltningen, og hvordan dette kan gripes teoretisk. Forskningsspørsmålene jeg har valgt meg, er tilpasset turistfiskeræringens virkning lokalt i dag og hvordan det arbeides for endring i rammeverk og forvaltningspraksis. De forskningsspørsmålene jeg har valgt meg, er:

- 1. Hvordan oppleves handlingsrommet for håndtering av muligheter og problemer som kommer med turistfiske som næring på lokalt nivå?*
- 2. Hvordan ser kommunene for seg næringens potensiale lokalt?*
- 3. Hvordan kan «thick description» bidra til helhetlig forståelse av næringens potensiale?*
- 4. Hvordan anvendes lokale perspektiver i målsettinger for forvaltningsutvikling, og hvordan kan dette sees på som anvendelse av scenarioplanlegging?*
- 5. På hvilken måte kan teori om svake bånd og nettverksdannelse bidra til forståelse av utviklingsprosesser som er iverksatt rundt næringen?*

6. *Hvilke aktører har blitt engasjert i nettverk for samstyring av forvaltningsutvikling?*
7. *Hvordan arbeider ulike organer med kunnskapsutvikling og forvaltningsendring rundt næringen, og hvor langt er utviklingen kommet?*

Samlet danner disse forskningsspørsmålene grunnlag for min analyse av feltet i lokalsamfunnene der turistfiske praktiseres, de arenaer offentlige etater kommer sammen for samarbeid, og å adressere den prosessen som er iverksatt.

1.2 Teoretiske perspektiver

Ettersom jeg har drevet feltarbeid på lokalt og regionalt nivå, samt tar for meg arbeid fra offentlig hold, trenger jeg en vid teoriinngang. Dette har jeg skapt ved å ha et vidt institusjonsbegrep som inngang til forståelse av lokale forhold. Videre anvender jeg nettverksteori, Mark Granovetters teori om svake bånd og økonomiens nedfelthet i samfunn som forståelseslinse for situasjonshåndtering lokalt og regionalt. Deretter bygger jeg videre mot samstyringsteori for å undersøke hvordan prosessen foregår regionalt og i offentlig forvaltning. Totalt sett danner dette et grunnlag for forståelse av skillet mellom problemer og potensiale lokalt, samt håndtering og forvaltningsendring skapt gjennom samarbeid og prosjekter mellom ulike etater.

1.3 Empirigrunnlag

Mitt praktiske feltarbeid strakk seg fra 7. juni 2019 til 6. oktober 2019. Feltarbeidet hadde form av kommunebesøk, intervjuer, deltakelse på dialogmøte og evalueringsmøte. Kommunene jeg har besøkt i forbindelse med mitt feltarbeid, anvendes som caser for å vise hvorvidt det er fellesnevnerer i muligheter og problemer i næringen. Kommunene jeg har vært i kontakt med, er Torsken, Skjervøy, Hasvik, Måsøy og Nordkapp. Evalueringsmøtet over Skype ble avholdt i september. Dette møtet var viktig for å få et innblikk i faktiske forhold i næringen. Dialogmøtet 5-6 oktober i regi av Vest-Finnmark Rådets og Vesir, var det siste jeg aktivt deltok på. Etter dette, var det dokumenter i form av høringsforslag til regelendringer fra Fiskeridirektoratet, samt sluttrapport fra dialogmøtet som gjenstod. Når det kommer til sluttpunkt, vil regionrådets publisering av rapporten etter dialogverksted og videre arbeid i februar 2020 markere et naturlig sluttpunkt for min datainnsamling.

1.4 Oppgavens oppsett

I neste kapittel, *Fisketurisme som hurtigvoksende næring i distrikter*, går jeg inn i konteksten denne oppgaven skrives inn i. Her vil jeg presentere kunnskapsgrunnlag om næringen i form av forskning og rapporter. Maria Viktoria Solstrands doktorgradsavhandling *Marine Tourism Fisheries - Challenges for governance and governability* (2014) viser praksis og dilemmaer for fisketurisme i nord, og Trude Borchs artikler (2009, 2013) vurderer trekk ved havfisketurisme som næring. En samarbeidsrapport om turistfiske i regi av Fiskeri- og kystdepartementet fra 2011 viser et forvaltningsmessig perspektiv på næringen. Videre har Vest-Finnmark Rådet utarbeidet en rapport om status for havfisketurisme i sin region.

For å kunne gripe den forvaltningsmessige kompleksiteten turistfiske som næring står i, viser kapittel 3, *Teoretiske perspektiver* har jeg valgt nettverksteori og samstyring som teoretiske hovedpilarer. For å få en grundigere forståelse av næringens rolle lokalt og nasjonalt, tar jeg utgangspunkt i institusjon, embeddedness og Granovetters svake bånd-perspektiv.

I kapittel 4, *Veien til kunnskap*, tar jeg for meg metodologisk standpunkt og mine metodiske valg for oppgaven. Her redegjøres det for praktisk gjennomføring av feltarbeid, forskningsetikk og min rolle i kunnskapsproduksjonen.

Kapittel 5, *Lokale perspektiver på en næring i utvikling*, kapittel 6, *Fra lokal frustrasjon til framtidsbygging* og kapittel 7, *Forvaltningsutvikling gjennom nettverk og samstyring*, utgjør mine analysekapitler. Her starter jeg med hvordan turistfisket oppleves og styres på lokalt nivå. Deretter går jeg inn på hvordan lokal og regional frustrasjon har skapt engasjement for å gjennom svake bånd sette næringsutvikling på regional og nasjonal agenda. Til sist ser jeg på prosessen der samstyring og utvikling av turistfiskerieringens rammer foregår regionalt og nasjonalt.

Som en avrundende diskusjon og drøfting av de funnene jeg har vist i analysekapitlene, vil jeg i kapittel 8, *Avslutning*, samle trådene fra de tre analysekapitlene. Først vil jeg kort gå gjennom oppgavens hensikt og utvikling, så presentere de funnene jeg har gjort gjennom feltarbeid og analyse.

2 Fisketurisme som hurtigvoksende næring i distrikter

Dette kapitlet tar for seg konteksten for mitt prosjekt. Først viser jeg noen av mulighetene og problemene næringen bringer med seg til lokalsamfunn. Deretter danner Maria Viktoria Solstrands doktorgradsavhandling og Trude Borchs kritiske artikler en akademisk forskningsinngang til feltet. Videre går jeg gjennom forvaltningsrapporten Turistfiske i sjø (Fiskeri- og kystdepartementet, 2011), Forstudie – Havfisketurisme i Vest-Finnmark (Vest-Finnmark Rådet, 2018) og næringens regulative setting per 2018.

2.1 Hva er status for havfisketurisme i nord?

Havfisketurisme som næring har spredt seg langs Norskekysten, slik en særlig kan observere dette i nordnorske kystkommuner. At næringen er kommet for å bli, er oppfatningen blant både kommuneansatte og representanter fra næringen i mitt prosjekt. På den ene siden framstår dette som en næring i hardt vær grunnet mistanker om ressurskriminalitet og lovbrudd. På den andre siden har denne økonomiske virksomheten potensiale for å være en fremtidsrettet næringsvei i lokalmiljøer langs kysten. Det er denne motsetningsfylte situasjonen som danner mye av grunnlaget for det arbeidet som er iverksatt for å utvikle næringen.

Næringen har vært oppe til debatt i lokale og regionale medier i to tiår, og de siste årene har tematikken også nådd nasjonale medier. Dagens Næringslivs bilag (27.09.19) om utfordringer i og rundt næringen høst, tar opp ulike aspekter ved utviklingen av fisketurismen. Her siteres representanter fra både næring, politikere og myndigheter uttaler. Oppslaget viser hvordan hundrevis av kilo fisk blir beslaglagt på grensen. Seriøse næringsaktører er redd for næringens omdømme og dermed driftsgrunnlag. Politiet og tollvesen opplever at de ikke strekker til. Spørsmålet reises om hvordan en politisk og gjennom regulering skal kunne endre situasjonen.

Resultatet av at flere sektorer, politiske nivåer og næringsliv har fått øynene opp for næringens potensiale og utfordringer, har åpnet for en flerspektret prosess for endring av næringen. Det er denne prosessen, og hvorvidt den preges av samstyring gjennom det nettverket av interessegrupper og sektormyndigheter jeg har som fokus i min oppgave. Ved å se på de lokale forhold, hvilke offentlige og næringsaktører som engasjerer seg, vil prosessen for næringsutvikling innen denne sektoren belyses gjennom analyse av spennet fra lokale drivere til nasjonale myndighetsutøvere.

En utfordring flere aktører peker på, er hvordan havfisketurisme som næring ikke hører til under en spesiell sektor, og dermed ender som knutepunkt for et komplisert flettverk av forskrifter fra direktorater og departementer. Utfordringen med å finne fungerende rammeverk, har Vest-Finnmark Rådet adressert i sin prosjektbeskrivelse og gjennomførelse av sitt forprosjekt om havfisketurisme i sin region.

2.2 To akademiske stemmer rundt turistfiske i nord

2.2.1 Solstrands bidrag: Marine Tourism Fisheries - Challenges for governance and governability

Allerede i 2009, identifiserte Viktoria Solstrand (2015) tilstedeværelse av havfisketurismebedrifter langs den nordnorske kystlinjen, fra Steigen i sør til Nordkapp i nord (Solstrand, 2014:34). Motivasjonen for doktorgraden var at det allerede i 2007 ble advart om hvordan «kysten flås» (Solstrand, 2014, V), og at fisketurisme var på vei til å inngå i organisert kriminalitet (Solstrand, 2014). Med hennes bakgrunn fra bærekraftig ressursforvaltning, ble en interesse for disse konfliktene vekket. Solstrands arbeid identifiserte praktiske og reguleringsmessige utfordringer for næringen. Dette gjenspeiles også i Fiskeri- og kystdepartementets rapport om turistfiske i sjø fra 2011. Solstrand for seg havfisketurisme i Norge og på Island, og fokuserer på forvaltning, opplevelse og bærekraft. Oppgaven er den mest omfattende akademiske kartleggingen av næringsvirksomheten, og jeg har brukt oppgaven som inspirasjon til eget arbeide. Gjennom kvantitative spørreskjema, deltagende observasjon og intervjuer har Solstrand kartlagt drift, synspunkter, utfordringer og forvaltningsmodeller i Norge og Island. De tre artiklene tar for seg utfordringer rundt tiltak for bærekraftig forvaltning, turisternes opplevelser og oppførsel, samt samstyringsutfordringer rundt næringen i de to landene. I korte trekk kommer hun fram til at det er et behov for å styrke samstyringen av næringen.

2.2.2 Trude Borchs bidrag: en kritisk stemme

Trude Borch har gjennom sitt arbeid med turistfiske vært en kritisk stemme. Borch, et.al (2011) tar for seg de økonomiske aspektene ved turistfiske nasjonalt og regionalt, og viser til at inntektene knyttet til fisketurisme var på 842,3 millioner kroner i 2008.. Studien viser også at det er i Nord-Norge at 43% av registrerte bedrifter er lokalisert. Videre problematiserer artikkelen at 26% av omsetningen i forbindelse med booking går gjennom utenlandske operatører, og at disse midlene da ikke gagnar norsk eller lokal økonomi (Borch, et.al, 2011, s.

8) På en annen side har utenlandske operatører god kjennskap til sine markeder. Det er nyttig å presisere at dette er registrert drift, og omfavner ikke de aktørene som eksempelvis i Vest-Finnmark Rådets forstudierapport identifiseres som cowboyer. Det viser seg videre at det er gjester som kommer med fly som legger igjen mest penger per gjest. Dette stemmer overens med mine inntrykk i feltet. I avsluttende diskusjon kommer det fram at «When, as in the case with marine fishing tourism, the basis for the activity is marine resources, many different types of knowledge will be sought to guide policy formulation.» (2011, s.14). Dette samsvarer med funnene hos Solstrand (2014) og Vest-Finnmark Rådets forstudierapport (2018).

I en analyse av forvaltningsrammene for turistfiske i Norge (2009), problematiserer hun daværende forvaltningsstruktur. Borch konkluderer med at forvaltningen bærer større preg av å være en reaksjon på politisk press om regulering av en ny næring enn en grundig evaluering av hva som er beste løsning (Borch, 2009, s. 42). Kompleksiteten rundt næringen kommer ikke fram i en forvaltning der ressursuttak står i sentrum. Hun poengterer viktigheten av at framtidens forvaltningsvurderinger gjøres på et helhetlig grunnlag der ressurser, marked, bedrifter, lokale og forskning inkluderes i overveielserne (2009, s. 43).

Totalt sett viser Trude Borchs arbeid at det er forvaltningsutfordringer knyttet til turistfiske. en del av problemstillingene hun reiser, er like relevante i dag som for 10 år siden. Disse arbeidene er skrevet rundt samme tid som rapporten *Turistfiske i sjø*, som er et resultat av samarbeid mellom departementer.

2.3 Offentlig kunnskapsdannelse

2.3.1 Rapporten Turistfiske i sjø 2011

Allerede i 2011 publiserte det daværende Fiskeri- og kystdirektoratet en rapport om status for turistfiske i sjø på nasjonal basis. Rapporten fokuserer på hvordan turistfiske i sjø er en liberalt regulert næring i Norge sammenlignet med andre land. Videre understreker rapporten viktigheten av en bærekraftig forvaltning av fisk som fellesressurs, og legger fram forslag til reguleringsendringer for turistfiske for å oppnå en bærekraftig næring. Disse kan leses i Vedlegg 1.

Basert på kartleggingen i rapporten, har arbeidsgruppen vurdert regulering av ulike aspekter ved turistfiske. Temaene som blir utredet, er: registrering av turistfiskebedrifter, rapportering

av fangst mv, registrering av båter, variabel utførselskvote, begrensninger i hvor mange ganger den enkelte turist kan utføre fangst, begrensninger i adgangen til å drive turistfiskeanlegg, innføring av avgifter, ytterligere redskaps- og utstyrsbegrensninger mv, forbud mot fiske fra utenlandske fartøy (Fiskeri- og kystdepartementet, 2011, s. 45). Forslagene som kommer fram i rapporten fokuserer regulering, forvaltning og kontroll av turistfiske som næring.

Etter den tid har næringens utbredelse skutt fart spesielt i nord, uten at spesifikke nye rammevilkår har blitt utviklet. Når det kommer til den fellesressursen fisken langs kysten er, er det Fiskeridirektoratets ressursforvaltning for fritidsfiske i Norge og turistfiske i Norge som trer i kraft. Dette regelverket dekker en del av næringen, men har ifølge både Vest-Finnmark Rådet og aktører jeg har diskutert med, ikke stor nok effekt når det kommer til regulering av næringen som helhet eller kontroll på ressursuttak.

2.3.2 Vest-Finnmark Rådets forstudie om havfisketurisme i Vest-Finnmark

I 2018 gjennomførte Vest-Finnmark Rådet en forstudie for å kartlegge status for havfisketurisme i sin region. I denne rapporten kommer det fram at det i flesteparten av regionens kommuner, blir fisketurismevirksomheter mistenkeliggjort av lokale. Likevel viser den også mange lokale har tro på at næringen kan bidra til lokal verdiskapning.

I sitt arbeid identifiserte de tre hovedtyper aktører innen havfisketurisme; seriøse, useriøse og cowboyer. I korte trekk driver seriøse i henhold til regelverk, useriøse driver ikke etter regelverk enten fordi de ikke forstår det eller ønsker, og cowboyer er aktører som opptrer i strid med norsk lovverk, og heller ikke er norskregistrerte bedrifter. Her er fokuset lettjente penger. Det er i hovedsak denne gruppen som skader turistfiskets omdømme. Seriøse aktører at disse karakteriseres som kriminelle heller enn turistfiskevirksomheter. Dette fordi det har blitt påvist smugling, svart økonomi og manglende lovlidighet. Videre påpeker rapporten at gjeldende regelverk ikke fanger opp behovet for en «være eller ikke være»- sertifisering for turistfiskevirksomheter (2018, s. 3).

Rådet har fått tilgang til funnene fra tverretatlige bedriftskontroller for 2018, hvor det ble gjennomført kontroller i Alta, Hasvik og Nordkapp. Kontrollgruppen bestod av skatt, toll, fiskeridirektoratet, arbeidstilsynet, vertskommune v/kemner, branntilsyn, byggesak og politiet. Et kritisk funn var manglende fokus på sikkerhet, og at bransjen har et stort veiledningsbehov (2018, s.10). Den del av kontrollene har ført til sanksjoner i ettertid. Disse funnene samsvarer med de resultatene kontrollgruppen hadde i 2019.

Rapporten fra Vest-Finnmark Rådet består av en i innbyggerundersøkelse, en bedriftsundersøkelse og en kommuneundersøkelse. Dette for å få fram ulike perspektiver rundt næringen. Interessante funn her er at 90% av responderende innbyggere peker på useriøse cowboyer som ødeleggende for seriøse aktører i næringen. Videre kommer det fram at 64,5% av innbyggerne mistenker eller vet om useriøs cowboyvirksomhet i sin kommune (s. 21). Likevel kommer det også fram at det er en grunnleggende innstilling om at havfisketurisme kan bidra til økt aktivitet og trivsel. Bedriftene som har svart, ønsker en sterkere tilretteleggerrolle fra kommunene, og tilretteleggelse for at bedriftene på sikt kan mangfoldiggjøre sine tilbud. Dette ville gjort det mulig med helårsdrift og et større spekter besøkende.

Et kritisk poeng som kommer fram i rapporten er at «i dag er forvaltningen av havfisketurisme i liten grad basert på kunnskapsbaserte råd, det er et stort behov for kunnskap både i forhold til uttak og reell lokal verdiskapning» (2018, s. 5). Videre problematiseres det hvordan regulering av turistfiske i dag primært handler om uttak av fisk, og ikke andre aspekter ved drift og lokale ringvirkninger (2018, s. 9). Det er i stor grad denne typen funn i regionen som har skapt grunnlag for videre arbeid med kunnskapsproduksjon og å sette forvaltningen av turistfiske på agendaen.

2.4 Regulativ setting

Nærings- og fiskeridirektoratet har i løpet av de siste årene utviklet regelverket for utførsel av fisk. Det har blitt gjort løpende vurderinger av forskrifter som er relevante for næringen, og hvorvidt de oppfyller regulative behov. For min oppgave, er gjeldende regelverk per 1. januar 2018 det jeg tar utgangspunkt i (Forskrift om turistvirksomheter, 2017, §1-9).

Først, er det nyttig med den forvaltningsmessige definisjonen av hva en turistfiskevirksomhet er. Grunnen til at forvaltningsdefinisjonen er viktig å ha med, er at det i distriktene i nord har blitt påvist bedrifter som ikke oppfyller kravene satt fra forvaltningen. I forvaltningssammenheng, anvendes følgende definisjon på hva en turistfiskevirksomhet er:

Tabell 1 Juridisk definisjon av turistfiskevirksomhet. (Nærings- og fiskeridirektoratet, 2017)

Forskrift for turistvirksomheter
Denne forskriften gjelder for turistfiskevirksomheter.
Med turistfiskevirksomheter menes virksomheter som
a) er registrert i merverdiavgiftsregisteret, jf. lov om merverdiavgift,

- b) har inntekt fra næring basert på turistfiske i sjø på minst 50 000 kroner per kalenderår, og disponerer ett eller flere fartøy for utleie til fisketurister eller disponerer ett eller flere fartøy som tar t
- c)

Som turistfiskevirksomhet regnes også virksomhet som:

- a) er registrert i enhetsregisteret,
- b) har inntekt basert på turistfiske i sjø,
- c) er omfattet av andre ledd bokstav c, og
- d) ved frivillig søknad er registrert i henhold til § 2.

Hovedelementene i denne oppdateringen i regelverket var: registrering av turistfiskebedrifter, fangstrapportering for turistfiskevirksomhet, utførselskvoten ble endret til 20 kg for gjester ved registrerte bedrifter, 10 kg utførselskvote for alle andre, ordningen med trofefisk ble fjernet, utførselskvoten ble endret til å gjelde innenfor en periode på 7 dager. Disse endringene for regulering av turistfiske, har ikke vært i kraft til å at en kan se noen målbar effekt. Som høringsforslaget som presenteres senere i oppgaven viser, er forskriftene rundt turistfiske i endring.

2.5 Oppsummering

Ettersom det dreier seg om en næring i vekst med et bredt spekter aktører og interessegrupper, er det naturlig at det i en utviklingsprosess for rammevilkår for fisketurismen vil være uenigheter. Selv om seriøse næringsaktører og talspersoner fra kommuner jeg har vært i kontakt med uttrykker et forholdsvis samlet ønske om økt regulering, er det ikke nødvendigvis slik at alle aktører har unisone preferanser. Til sammen danner arbeidene fra offentlig og akademisk hold den kunnskapsmessige konteksten jeg går inn i.

3 Teoretiske perspektiver

For å gripe den kompleksiteten jeg går inn i ved å undersøke lokalt nivå, engasjement rundt næringen og iverksatte forvaltningsendringer, trenger jeg en vid teoriinngang. For å forstå turistfiskets rolle og potensiale som næring i lokalsamfunn, vil jeg ta for meg en vid forståelse av institusjonsbegrepet. Dette legger grunnlag for en «thick description» av de sosiale aspektene rundt næringen, og danner grunnlag for forståelse av næringens rolle som enten embedded eller disembedded lokalt. Videre tar jeg utgangspunkt i Mark Granovetters svake bånd- teori sammen med nettverksteori og samstyring. Dette danner et forståelsesperspektiv for analyse av de iverksatte prosesser som er i gang rundt forvaltningsendring. Delvis basert på de foregående kapitlene, og med et sterkere fokus på samstyring, vil jeg se på hvordan forvaltningsutvikling og praksis foregår i dag.

3.1 Nettverk

Et problem med denne oppgaven er mangfoldet av aktører som skal analyseres. Dette gjør det nødvendig med et teoretisk perspektiv som inkluderer den mangfoldige sammensetningen av aktører som arbeider rundt havfisketurisme. Det teoretiske perspektivet jeg har funnet som mest gunstig for en grundig forståelse av de sammensetningene av aktørtyper som arbeider rundt temaet, er nettverksteori. Nettverk danner et utgangspunkt for videre teoretisering rundt de prosessene som foregår. For å starte med å tydeliggjøre hva nettverk er, er Fimreite og Medalens (2005) beskriveskrivelse av nettverk nyttig. De definerer nettverk som:

«(...) klynger av ressurssterke aktører og er konstruert rundt magnetfelt. Institusjoner er konstruert for å involvere et bredere tilfang av aktører. De er samlingspunkt som inntar en anerkjent plass i offentligheten. De er dermed også adresser for aktører som vil øve innflytelse over politikken. Nettverk er flersentrerte. Det åpner for mange initiativ, kanalene for påvirkning kan bli flere. Det politiske landskapet bli komplekst og uoversiktlig.» (2005, s.18).

Denne definisjonen åpner for en forståelse av nettverk av noe som kommer til rundt «magnetfelt», som i min oppgave tilsvarer havfisketurisme som næringsvirksomhet. Temaet havfisketurisme er det samlende elementet i nettverket. Aktører fra ulike deler av offentlig og privat sektor ser relevansen for sine felt. I dette tilfellet er det derfor også fruktbart å identifisere

hvem som er *aktører som vil øve innflytelse over politikken*, samt hvilke statlige organer som innehar myndighet til å fatte beslutninger og fremme nye forskrifter. I denne oppgaven er det mulig å se på hvordan den offentlige rapporten fra 2011 kan sees i lys av den utviklingen av forvaltningen som er på gang i dag.

Det at nettverk beskrives som flersentrert, gir rom for å heve blikket. Det vil si å bruke nettverksbegrepet som hjelp til å se sammenheng mellom ulike aktørtyper i offentlig, politisk og privat sektor. Dermed er det mulig å tydeligere se de ulike aktørene som i større eller mindre grad er knyttet sammen gjennom arbeid rundt samme tema. Videre inneholder definisjonen noen begreper som gir rom for tolkning. I denne settingen er en redegjørelse for tolkningen av *institusjoner* spesielt viktig. *Institusjoner* som begrep er flerspektret og mangfoldig, og vil derfor bli gjennomgått grundig i et eget avsnitt.

Hvordan en tolker nettverk og dets rolle, kan illustreres videre ved å sammenligne Medalen og Fimreites (2005) definisjon av nettverk med Rhodes' (1997). Hans analytiske forståelse av *governance* er som konkrete nettverksdannelser og samhandlingen mellom disse, til utvelgelsen av nettverk (Fimreite og Aars, 2005, s. 127-128):

« (...), *governance refers to self-organising, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state.*» (Rhodes, 1997, 15, i Fimreite og Aars, 2005, s. 127)

Fimreite og Aars fremhever hvordan Rhodes legger vekt på at organisasjonene som deltar er gjensidig avhengige av hverandre. Her representerer de grupper på tvers av skille mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Videre samhandler medlemmene hyppig fordi de har behov for å utveksle ressurser og forhandle om felles mål (Fimreite og Aars, 2005, 127-128). Denne definisjonen ligger nært opp mot definisjonene av styringsnettverk hos Sørensen og Torfing (2005, s.18, i Røiseland og Vabo, 2012, s. 25).

3.2 Governance som samstyring

For å sette *governance*begrepet inn i en norsk sammenheng, argumenterer Røiseland og Vabo (2008, s. 89) for å først se til internasjonal litteratur for å forstå hvordan begrepet er anvendt i ulike fagfelt. Deretter er det gunstig å se på det metodiske og språklige aspektet ved begrepet. Slik dannes grunnlaget for å både oversette og fortolke begrepet i en norsk kontekst.

I internasjonal litteratur viser forfatterne til Rhodes' (2000, i Røiseland og Vabo, 2008, s.89) identifisering av governancebegrepet anvendt innen offentlig administrasjon. Det vises til bruk av governance om New Public Management, eller «managerialism», «good governance», internasjonal og mellom-organisatorisk avhengighet, ikke-offentlig styring, ny politisk økonomi og nettverk. Videre understrekes det at begrepet ikke bare er politisk, men også refererer til koordineringsprosesser innenfor de økonomiske og sosiale samfunnssfærer (Lowdes og Skelcker 1998:318, Kersbergen og Waarden 2004, i Røiseland og Vabo 2008, s.89). Pluraliteten i anvendelsen av begrepet åpner et rom for tolkning, og skaper et behov for både avgrensning og definisjon av begrepet for å være anvendelig en analytisk sammenheng.

Begrepet i seg selv stammer fra det latinske «cybern» som på norsk betyr styring. Når det kommer til styring, er det i mange sammenhenger referert til staten (steering), mens ved «governance» er begrepet ilagt en mening som «the action or manner of governing» (Røiseland og Vabo, 2008, s. 89). Dette innebærer et større fokus på hvordan noe styres, ikke bare at noe styres. Et slikt fokus retter seg mer på prosessen, og kan kobles til Rhodes formulering av at governance innebærer «.. a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed» (Rhodes 1996:652-3, i Røiseland og Vabo, 2008, s.90). Dette understreker endringen i hvordan samfunnet styres, der staten ikke nødvendigvis ikke har enevelde i offentlig styringsprosess. Et nøkkelement her, understrekes ved mindre distinkte og avgrensede sfærer som offentlig, marked og sivilsamfunn når det kommer til styring, samt at det ikke er eksklusivt hierarkiske relasjoner i offentlig styring (Pierre 1998:3, Pierre og Peters 2000:7, i Røiseland og Vabo 2008, s.90).

Ved å se til internasjonal bruk av governancebegrepet, og også hvordan begrepet griper endrede styringsprosesser, etablerer Røiseland og Vabo (2008, s. 90) grunnlaget for å definere governance som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlig og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening». Dermed blir deres norske fortolkning av dette begrepet *samstyring*. I dette har de lagt vekt på at offentlig politikk og styring utvikles og iverksettes gjennom ikke-hierarkiske strukturer og i et samspill mellom ulike aktører (Kersbergen og Waarden 2004, Fenger og Bekkers 2007,s.15-6, i Røiseland og Vabo 2008, s.90-1). Her understreker de at det er «nettopp forutsetningen om samhandling som er utgangspunkt for vårt valg av det norske begrepet *samstyring*: som en erstatning for det engelske «governance». Ved å inkludere prefikset *sam* mener vi at samstyring

er et mer presist uttrykk for governance slik dette er definert over, enn (...) styring.» (Røiseland og Vabo, 2008, s.91)

Med grunnlag i forståelsen av governance, og dermed også samstyring, legges det vekt på tre hovedelementer innen samstyring. Det første er at goverancelitteraturen ofte skiller mellom marked, hierarki og nettverk. Der det i markedet er uavhengige parter og i et hierarki er avhengige parter, fremheves det at gjensidig avhengighet kjennetegner samstyring og nettverk. Det neste elementet i kjernen av samstyring, er styringsmidler i det ikke-hierarkiske forholdet mellom partene. I en slik setting vil beslutningene baseres på forhandlinger eller diskurs. Dette fører videre til det tredje og siste hovedelementet i definisjonen; felles mening og retning. Dette innebærer også at offentlige myndigheter har styringsambisjoner i den typen samhandling med offentlige og private aktører det er snakk om (Fenger og Bekkers, 2007, s.16, i Røiseland og Vabo:2008, s.91-2).

Fokuset på at aktørene sammen forhandler seg fram til mål og mening, er ett av hovedelementene fra Røiseland og Vabos vurdering av samstyring. Todelingen mellom metoden for felles enighet, og hvordan begrepet kan anvendes analytisk er gunstig for min oppgave. Ut ifra forhandlinger utvikles det virkemidler, strategier og aktiviteter for ønsket måloppnåelse (Røiseland og Vabo, 2008, s.92). Begrepsdefinisjonen griper det instrumentelle og prosessuelle der flere aktører fra offentlig sektor, marked og sivilsamfunn arbeider sammen for å oppnå et felles mål. Som presisert ovenfor, vil samstyring således beskrive den aktiviteten som vil foregå i et nettverk knyttet til et prosjekt, tema eller utviklingsprosess. Denne anvendelsen av begrepet beskriver den prosessen for forvaltningsutvikling jeg har sett på i mitt feltarbeid.

3.3 Styringsnettverk

Det som i internasjonal litteratur betegnes som *governance*, er på norsk blant annet definert som styringsnettverk:

«horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører som interagerer gjennom forhandlinger innenfor rammen av et institusjonalisert fellesskap, som er selvregulerende innen visse rammer, og som i vid forstand bidrar til offentlig styring.» (Sørensen og Torfing, 2005s, s. 18, i Røiseland og Vabo, 2012, s. 25)

Denne tilnærmingen til begrepet viser hvordan teoriutviklingen rundt nettverk og samstyring i norsk og internasjonal litteratur benytter både nære begreper og definisjoner. Styringsnettverk kan i denne sammenhengen sies å være samlingen aktører som gjennomfører samstyringen. Dette illustrerer hvordan begrepene nettverk, styringsnettverk og samstyring innen dette teorifeltet setter aktører og gjennomførelse svært tett. Sammenlignet med nettverksdefinisjonen presentert av Fimreite og Medalen (2005 s. 18), vil styringsnettverk her gi et mer institusjonalisert og formalisert inntrykk av prosessene i nettverket.

3.4 Samstyring gjennom nettverk

Definisjonslikhetene mellom governance, styringsnettverk og nettverk, illustrerer hvordan begrepene innen dette teorifeltet overlapper hverandre, og belyser begrepene både i aktør- og handlingsperspektiv. Der et nettverk kan sies å være sammenslutningen aktører, er samstyring den prosessen disse aktørene gjennomgår.

Røiseland og Vabo (2008, s. 93) har presentert en oversikt over de typene samstyring de identifiserer i norsk kontekst. Tabellen under illustrerer typer samstyringsorganer og dynamikker, fra uformelle samarbeid gjennom en type nettverk, til mer formaliserte samarbeid som aksjeselskap og interkommunale samarbeider. Slik jeg tolker feltet mitt, vil det med utgangspunkt i tabellen være gunstig å anse nettverk rundt havfisketurisme som liggende et sted mellom samarbeid og prosjekt, der et utvalg råd, representanter fra bedrifter, organisasjoner og offentlige aktører forhandler fram løsninger basert på sin kompetanse, for så å ta med seg resultat og aktualitet tilbake til sin organisasjon, etat eller nettverk.

2 Utvalgte empiriske uttrykk for samstyring i Norge. (Røiseland og Vabo, 2008, s.93)

Betegnelse	Samarbeid	Prosjekter	Partnerskap	Råd og utvalg	Aksjeselskap/stiftelser/ IKS
Formaliseringsgrad	Svært uformell	Uformell	Uformell/formell	Formell	Svært formell
Mulige organisasjonsformer	Nettverk Organisasjon	Nettverk Organisasjon	Nettverk organisasjon	(nettverk) organisasjon	Organisasjon
Mulighet for autoritativ styring	Variierende	Variierende	Avhengig av avtale/andel	Relativt stor	Avhengig av eierandel

Ettersom arbeid med utvikling av havfisketurisme som næring foregår spredt mellom flere aktørtyper og prosesser, er det naturlig at det er flere nettverk som er knyttet sammen gjennom ulike forbindelser. Dermed vil også samstyringen rundt næringen også foregå på ulike plan, og iverksette ulike prosesser. Et eksempel på dette, er hvordan Vest-Finnmark Rådet har iverksatt et lengre langsgående prosjekt der eksempelvis dialogmøte med representanter fra næringsliv, myndigheter og kommuner var tilstede var et ledd i prosessen. Videre har rådet en arbeidsgruppe spesifikt på temaet. Likevel har eksempelvis samarbeid mellom politi, skatteetat, tollvesen og arbeidstilsyn (A-krimssamarbeidet) blitt iverksatt etter varslet behov fra kommunenivå. Arbeid og resultater av ulike aktørers innsats kan enten sees under ett, og dermed være et lappeteppe av ulike nettverk knyttet sammen gjennom enkeltforbindelser, eller som selvstendige prosesser innen samme felt.

3.5 Kritikk av nettverk og samstyring

Selv om nettverk har vært i vinden som forklaringsmodell og beskrivelse av trender innen offentlig politikk og forvaltning siden 90-tallet, har ikke perspektivet stått uten kritikk. Hovedelementene i kritikken handler om nettverks demokratiske legitimitet, demokratiske forankring, effektivitet og manglende fokus på maktrelasjoner innad i nettverk (Davies, 2011). Også Sørensen og Torfing (2005, 2008), Sørensen (2005) og Aars og Fimreite (2005), som kan sies å være sentrale skandinaviske forskere på nettverksstyring og samstyring, tar for seg kritikken mot forståelsen av nettverksstyring, deriblant nettverksstyring som utfordrende for demokrati.

Et av elementene som dras frem av Davies (2011:55-6), er hvordan styringsnettverk historisk sett har vært en del av statsstyring store deler av det 20. århundret. Styringsnettverk sier likevel ikke noe om maktrelasjonene innad, hvordan det fremmer demokratisk medvirkning eller hvordan det har endret seg over tid. Videre presiseres det at dersom praksisen ikke er ny, er det primært perspektivet på styringsformen som er det. Davies presiserer at

«if governance networks are old-hat, then the rise of governance ideology is significant mainly because it makes a virtue of everyday practice. Interdependence is «newly acknowledged» (Hay, 2010:19, referert i Davies, 2011, s.57) and, we might add, newly proselytised.»

Dette innebærer at styringspraksis for stat og byråkrati ikke nødvendigvis har endret seg i betydelig grad, men at fokuset på styringspraksisen har endret seg, og at allerede eksisterende

inkludering i styringsprosesser blir idealisert. Den gjensidige avhengigheten av aktører som samstyringsdefinisjonen tar med seg, er dermed ikke nødvendigvis ny. Videre er det som nevnt uklart hvorvidt maktrelasjoner innad påvirker i hvilken grad det gjennomføres samstyring, eller om det er en byråkratisk prosess som egentlig ikke endrer makthavers kurs (Davies, 2011, s. 56-8).

Et av de første hovedelementene i Davies' kritikk av nettverksstyring, er at det viderefører, heller enn å utfordre, eksisterende maktrelasjoner. Et eksempel fra Sverige illustrerer dette, ved at «Governance networks seem to perpetuate, rather than replace, older political and social power structures» (Hall, et.al, 2009,s.527, referert i Davies, 2011,s. 59). Andre prosjekter lokalisert i Europa har også bekreftet på at styringspraksis ikke er endret. Videre viser forfatteren til britisk styre, hvor nettverksinitiativer ikke har styrket demokratisering. Det har heller blitt mer effektiv kontroll fra statens side, og dermed en sentralisering av makt (Davies, 2011, s. 60). Delvis bygget på maktdilemmaet, viser Davies videre til et dilemma om hvorvidt man kan snakke om noen form for endring når det kommer til forhold mellom nettverksstyring og styring:

«The impetus, or direction of travel, is important since the transformation thesis predicts network governance displacing, or at least becoming more prominent alongside, hierarchy. If by contrast, the trend is towards governmentalisation and network closure, then it challenges the notion that networks are transforming the governance landscape, even if only gradually and in the face of resistance» (Davies, 2011,s. 61).

Problematiseringen viser til at selv om ideologien bak nettverk og samstyringsideen virker god, viser det seg vanskelig å finne hold denne for i praksis. Hvordan det forventes at nettverksstyring skal utspille seg i praksis, og muligens inspirert av Habermas' normative perspektiv på kommunikasjon, er uvisst. At politikk og styring funderes på forhandlinger basert på ulike perspektiver, kan skape utfordringer dersom nettverket uansett har en hierarkisk struktur. Skillet mellom ideologi og praksis kan også vise seg problematisk basert på Stones' (2004, s.3, referert i Davies, 2011, s. 61) observasjon om at «Political differences enlarge as one moves from general proposition to the handling of a concrete course of action.» Med andre ord; politiske forskjeller viser seg tydeligere i overgangen fra ord til handling. Dermed vil også en potensiell hierarkisk struktur påvirke utfallet av beslutninger, også i nettverk. Tydeligere politiske forskjeller, sammen med en potensiell tilstedeværelse av hierarkisk struktur, vil være viktig å være seg bevisst ved analyse av materiale og tolkning av utfall eller nye forskrifter.

Grunnlaget for nettverk og nettverksstyring i min analysesammenheng, er at representanter fra eksempelvis direktorater, næring og kommuner kommer sammen for å sette en agenda. Det vil i en slik setting være naturlig at ulike aktører har ulike perspektiver på hva som er gunstig og ugunstig for eksempelvis videre utvikling av forvaltning av fisketurisme. Hvordan parter eventuelt kommer til enighet, eller om noen tvinger gjennom forslag eller vedtak, kan vitne om en hierarkisk struktur innad. Videre vil det være interessant å se hvilke implikasjoner nettverkene har for sine omgivelser. Påvirkningskraft kan materialisere seg i forskrifter, politikk, debatt eller handlingsplaner innad næringen.

To av de mest kjent motsetningene når det kommer til det ideelle samarbeid kontra hvordan dialoger utspiller seg, er Habermas' ide om den herredømmefrie samtale som legger grunnlag for en autentisk dialog mellom parter i samarbeid (Innes og Boheer, 2010, s. 36) og Foucaults forståelse av makt som alltid tilstedeværende. Dette vil si at selv om intensjonen for nettverksstyring er at parter forhandler seg fram til enighet, kan det være skjeve maktrelasjoner innad i nettverkene. Denne skjevheten i maktforhold kan eksempelvis komme av hvilken aktør en representerer – være seg næringsrepresentant eller departementsrepresentant. I utvikling av et forvaltningsrammeverk vil det eksempelvis i stor grad være forvaltningsmyndighet som sitter med siste ord. I anledning nettverksstyring og samstyring, baserer nettverksteorien seg på at det er tilstedeværelse av horisontale maktrelasjoner, samt at parter er gjensidig avhengige. Dette kan tolkes som at nettverksteori ikke tar høyde for at det i et nettverk vil være aktører som har ulik grad av innflytelse og handlingsrom i samarbeidet. I et nettverk der representanter fra myndighetsutøvere, interesseorganisasjoner og kontrolltater er tilstede, vil representantene i kraft av sine respektive organer ha ulik innflytelse på utbytte.

3.6 Et vidt institusjonsbegrep som inngang til thick description

Institusjonsbegrepet rommer et spekter av perspektiver, både på makro- og mikronivå. I sin undersøkelse av institusjoner i fiskeriene, redegjør Jentoft (2003) for pluraliteten i institusjonsbegrepet. Jentoft presiserer at dersom noe ikke fungerer som det skal i fiskeriene, er det ofte til institusjonene man henvender seg for å både identifisere problemer og finne løsninger (Jentoft, 2003, s.137). Dette forholdet mellom identifisering av utfordringer og løsninger gjennom institusjoner, vil jeg argumentere for at i stor grad er overførbar til havfisketurisme som næring.

Videre understreker Jentoft at pluraliteten i hvilke betydninger begrepet blir gitt innenfor ulike fagfelt, gjør at selv om institusjonsbegrepet anvendes, snakkes det ikke nødvendigvis om den samme betydningen. I korte trekk, åpner institusjoner for tredelingen av samfunnet inn i sivilsamfunn, marked og stat. Den institusjonelle inndeling av samfunnet gir sivilsamfunn, marked og stat hver sin rolle. Institusjonsbegrepet åpner også for en inndeling i den regulative, kognitive og kunnskapsbaserte inndelingen av begrepet. Det regulative representerer lovverk, det kognitive representerer folks forståelse, og kunnskapsdelen representerer den kunnskapen individer sitter med. Sammen danner disse tre delene grunnlaget for individer og gruppers handlinger. De to ulike tredelingene av institusjonsbegrepet viser hvordan et fenomen kan beskrives og analyseres fra ulike vinkler gjennom institusjonsbegrepet. Til denne oppgaven anser jeg det som fruktbart både å anvende de to ulike tredelingene av begrepene som analytisk perspektiv. Videre vil et knippe definisjoner brukes for å nyansere forståelsen av institusjoners rolle i analyse av utfordringer, muligheter og utviklingspotensialet for havfisketurisme som næring.

Elinor Ostrom, nobelprisvinner i økonomi for sitt arbeid rundt forvaltning av fellesressurser, har beskrevet institusjoner som

«Rules used by individuals for determining who and what are included in decision situations, how information is structured, what actions can be taken and in what sequence, and how individual action will be aggregated into collective decision.» (Ostrom, 1984, i Jentoft, 2003, s 140).

Ettersom fiskeriene og havfisketurisme baserer seg på samme fellesressurs, velger jeg å se en overføringsverdi i Ostroms begrep for institusjoner. Ostroms forståelse åpner for å se den individuelle forståelsen av «regler» for hvordan man vurderer beslutningssituasjoner. Videre kan en se på hvordan informasjon blir strukturert (og dermed legger grunnlag for vurderinger om beslutningsalternativer). Til sist, styrer institusjoner samt hvordan individer skal opptre. Jentoft (2003, s.140) poengterer at Ostroms forståelse av begrepet er regelsentrert, noe som står i kontrast til en mer nyansert forståelse av begrepet.

William R. Scott (1992 :26, i Jentoft, 2003:140) har mer sosialt perspektiv på institusjoner, og legger vekt på en tredeling av begrepet: «institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behaviour». Denne tolkningen av institusjonsbegrepet åpner for å undersøke enkeltindivider eller gruppers

forståelse for et fenomen, hvordan regulering av en næring fungerer, samt hvilke normer som er gjeldende der næringen lokalisert. Videre understrekes viktigheten av hvordan institusjoner skal ha en styrkende, og ikke bare restriktiv funksjon, ved at institusjoner «“confer rights as well as responsibilities, privileges as well as duties, and licences as well as mandates” (Scott, 1992 s. 38, i Jentoft, 2003, s.140). Til denne oppgaven, åpner Scotts institusjonsdefinisjon for å gå inn i den sosiale konteksten for næringsvirksomhet innen havfisketurisme. Som konteksten ovenfor har redegjort, handler lokal og regional frustrasjon og misnøye rundt næringen mye om de konflikter eller brudd på normer og regler som oppstår. For å undersøke dette, samt analysere de løsningsforslag som blir presentert, danner Scotts tredeling av institusjoner et vidt grunnlag for å systematisere materialet.

March og Olsen (1989, s. 21, hos Jentoft, 2003, s. 138) fokuserer på rammer for handling hos individer i ulike settinger, og definerer begrepet som «collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations.» Denne definisjonen av institusjoner griper hvordan det stilles ulike forventninger gitt de rollene og situasjonene man står i. Dette kan kobles til Meads fokus på holdninger når det kommer til institusjoner, ettersom han definerte institusjonsbegrepet som «as nothing but an organization of attitudes which we carry with us, the organized attitudes of the others that control and determine conduct.» (Mead, 1934, s. 44, i Jentoft, 2003, s.138). Kombinasjonen av March og Olsens og Meads definisjon av institusjonsbegrepet understøtter fokuset på holdninger, og hvordan det er antatt at andres holdninger og forventninger vil legge føringer på ens opptreden.

Dette kan kobles til Scotts forståelse, der den regulative, normative og kognitive forståelsen av eksempel næringspraksis kan påvirke hvordan en oppfatter de regler og rutiner som forventes i ulike settinger. Definisjonene utfyller hverandre, ettersom Mead, sammen med March og Olsen bringer fram forventninger til overholdelse av regler og rutiner i gitte settinger, mens Scott skiller den regulative, normative og kognitive delen. Sammen vil de tre kunne belyse et individs forståelse av reglement for næringspraksis og de uskrevede forventningene rundt.

Scotts tredeling av begrepet, sammen med Meads og March og Olsens definisjon av institusjoner, fungerer sammen om å kunne gripe hvordan næringsvirksomhet innen havfisketurisme utspiller seg og oppfattes på lokalt nivå. For å kunne ta steget fra forståelse av lokale forhold til den forvaltningspraksisen som er under utvikling, er det gunstig å anvende Ostroms forståelse av institusjoner i en forvaltningssetting rundt fellesressurser.

I forbindelse med min oppgave, er det nyttig å se på hvordan institusjonsbegrepet kan bidra til å understreke viktigheten av samstyring og samspill mellom aktører. Selv om havfisketurisme ikke regnes som en del av fiskeriene, baserer næringen seg på en fellesressurs, der det like fullt er viktig med et samspill mellom stat, marked og sivilsamfunn. Informasjonsflyt mellom sektormyndigheter, næringsaktører og sivilsamfunn har potensiale til å skape et fruktbart system for forvaltning av havfisketurisme. Jentoft understreker viktigheten av samarbeid og informasjonsflyt for en vellykket forvaltningspraksis:

«Institutions for governance in fisheries must be crafted so that they allow for interactive learning and are able to draw on resources and capacities that the state, market and society can deliver together.» (Jentoft, 2003, s.148)

I en slik setting, er Jentofts fokus på å samle flere perspektiver inn i forvaltningspraksis, svært overførbart til de prosessene som er iverksatt rundt havfisketurisme. I denne settingen innebærer institusjonsbegrepet de arenaer eller organer der forvaltningspraksis utvikles. Institusjonsbegrepet blir her realiseringen av de sammenkomstene for samstyringsprosessene innebærer, og kan i en slik setting forstås gjennom Ostroms definisjon av institusjonsbegrepet. Samlet sett danner mangfoldigheten i institusjonsbegrepet et bredt grunnlag for å forstå de kontekstene og prosessene som utfolder seg og utvikles både lokalmiljø, kommune og annen forvaltningspraksis. I mitt arbeid med utvikling av forvaltningsrammer for fisketurisme, er det nyttig med et vidt institusjonsbegrep. Ettersom mitt feltarbeid har tatt for seg perspektiver fra politisk, offentlig og næringsmessig hold, er en vid og mangfoldig institusjonsforståelse nyttig.

3.7 Embeddedness og disembeddedness– thick description gir dypere forståelse for av forhold mellom sosiale relasjoner og økonomi

For å få en dypere forståelse av situasjonen rundt havfisketurisme som næring i nord, velger jeg å basere min tilnærming til feltet på lokalt nivå på det Little (1991) og Geertz (1971) har beskrevet som «thick description» (McCay og Jentoft, 1998, s. 23). Ved å inkludere blant annet historisk bakgrunn, kultur og sosiale forhold som kontekst for økonomisk aktivitet, dannes et grunnlag for en grundigere forståelse av fenomener. I dette tilfellet er det en inngang til å få et tydeligere bilde av hvorfor muligheter og utfordringer rundt næringspraksis for havfisketurisme i kystkommuner beskrives som de gjør. Begrepet «thick description» baseres på at det er en

motsetning til «thin description». «Thin description» antas her å være modeller, og tar dermed ikke inn sosiale aspekter og perspektiver i like stor grad. I min oppgave er det gunstig å sette beskrivelser av muligheter og utfordringer rundt tilstedeværelsen av næringen inn i en større sosial kontekst. Dermed oppnås det en grundigere forståelse av problemstillingene som oppstår i kommunene. I sin artikkel om forvaltning av fellesressurser, påpeker Jentoft og McCay at:

«We use «thick» to indicate a more ethnographic and hence complex perspective on human/environment relations. It calls for careful specification of property rights and systems of resource use and their embeddedness within discrete and changing historical moments, social and political relations, and environmental conditions.» (Jentoft og McCay, 1998, s.24)

Som deres utgangspunkt for å anvende «thick description» som forståelsesperspektiv rundt ressursbruk illustrerer, er det to hovedelementer som er svært relevant for min oppgave. Det første er spesifisering av eiendomsrettigheter, som i min oppgave vil belyse forholdet mellom kvoteregulering og allemannsretten for fritidsfiske. Dette inngår i hvordan forvaltningen av fisken som fellesressurs forvaltes i fiskerier og havfisketurisme. Det neste er hvordan denne næringspraksisen, og dermed også forholdet til forvaltning, inngår i en sosial kontekst der historie, politikk og naturgitte forhold spiller inn. Denne sosiale forankringen av forvaltning og økonomisk aktivitet, beskrives av Polanyi, som argumenterer for «that man's economy, as a rule, is enmeshed in his social relationships» (Polanyi, 1957, s.46, i McCay og Jentoft, 1998, s.24). Denne bevisstheten rundt forholdet mellom økonomisk aktivitet og sosiale relasjoner og kontekst har vist seg viktig. Granovetter og Swedberg har med utgangspunkt i Polanyi videreutviklet «embeddedness»-begrepet, og argumenterer for at «... economic action is socially situated: enmeshed in economic and noneconomic institutions and networks of ongoing social relations» (McCay og Jentoft, 1998, s. 42). Disse beskrivelsene av begrepet «embeddedness» inngår i forståelsesperspektivet som anvendes gjennom «thick description».

Ettersom havfisketurisme som næring er en økonomisk aktivitet, er det gunstig å anvende forståelsesperspektivene som dannes av Polanyis «embeddedness» (McCay og Jentoft, 1998, Gemici, 2008), samt Granovetter og Swedbergs viderearbeidelse av begrepet. Ved å ta inn begrepet som teoretisk utgangspunkt for forståelse, er det viktig å være bevisst på dualiteten som senere har blitt tillagt begrepets videreutvikling hos Granovetter og Swedberg:

«In their work, «embedded» has two often confused but distinct and valuable meanings. One is the methodological prescription that analyses of seemingly economic behaviors should focus

on the social dimensions of those behaviors. This position reflects the fact that all economies are in some way embedded in other and larger structures. The second is the ontological claim that cultural systems differ in the extent to which economic transactions are embedded in social life and constructs of culture.» (McCay og Jentoft, 1998, s.24)

I arbeid med denne oppgaven tas det utgangspunkt i den første betydningen av begrepet, der det fokuseres på at analyser av økonomisk aktivitet burde fokusere på de sosiale dimensjonene av virksomheten. Det understekes videre hvordan økonomi inngår i sosiale forhold. Denne tilnærmingen til økonomisk aktivitet, åpner for at anvendelse av «thick description» vil gi økt forståelse for næringsvirksomhet innen havfisketurisme, samt de muligheter og utfordringer som følger. Forholdet mellom anvendelsen av embeddedness- begrepet og fokuset på en bredere forståelse av det sosiologiske rundt økonomisk virksomhet, bekreftes av McCay og Jentoft:

«The embeddedness position is appropriate as an analytical perspective for a «thicker» study of environmental problems. It brings dimensions of social life and community into the analytic framework concerned with both causes and consequences of problems in the use and management of common resources.» (McCay og Jentoft, 1998, s.24).

Denne oppgaven tar ikke utgangspunkt i miljøutfordringer som sådan, men anvendelse av fellesressurser for kommersiell næring. Ved å ta inn den sosiale konteksten, kan dette spesifiseres til å i kommuner handle om hvordan drivere, lokalbefolkning og kommuneadministrasjonen ser på næringen. For å ha et diskusjonsgrunnlag for hvordan næringsvirksomheten utfolder seg som «embedded» i lokalt og nasjonalt, kan Giddens begrep «disembeddedness» være et nyttig begrep for å kunne diskutere hvordan næringen er en del av sosiale forhold. Giddens formulerer det som a process of «disembeddedness» whereby local communities lose critical points of control over both economic matters and governance» (McCay og Jentoft, 1998, s. 24). Denne definisjonen viser til manglende lokalt handlingsrom for styring og kontroll på økonomisk virksomhet.

Ved å sette begrepene «embeddedness» og «disembeddedness» opp mot hverandre, ser en at de ikke er motsetninger til hverandre, men beskriver ulike fenomener. Embeddedness, som beskrevet ovenfor, danner grunnlag for å se på økonomisk virksomhet som del av en større sosial kontekst. Ettersom embeddedness betyr *forankring*, vil jeg anvende betegnelsen *sosio-*

strukturell forankring om begrepet generelt, og betegnelsen *lokal forankring* for å diskutere hvordan den økonomiske aktiviteten passer inn i den sosiale konteksten lokalt.

Disembeddedness, på sin side, beskrives som den prosessen der lokale myndigheter eller beboere mister kontroll og handlingsrom når det kommer til økonomi og styring. Slik sett kan disembeddedness-begrepet anvendes til å analysere hvordan potensielt manglende handlingsrom påvirker sosiale forhold dersom den økonomiske virksomheten i et lokalsamfunn ikke drives etter lokale forventninger, men likevel er en del av det sosio-økonomiske bildet på stedet. Denne typen problematikk har blitt nevnt i forbindelse med turisme også internasjonalt (Jamal, 2008).

Det er i forbindelse med analyse av denne problematikken at embeddedness- og disembeddedness- begrepet kan knyttes til institusjonsbegrepet som er diskutert ovenfor. Den sosiale konteksten som Polanyi, Granovetter og Swedberg beskriver, kan analyseres og beskrives med institusjonsbegrepets mangfoldighet som linse. Institusjonsbegrepet griper både forholdet mellom sivilsamfunn, stat og marked, og det normative, regulative og kognitive.

3.8 Allemannsrettens tragedie?

En av de mest kjente forståelsesperspektivene som av kritikere har blitt satt i kategorien «thin description» er hvordan Hardin i sin artikkel *The Tragedy of the Commons*, beskriver hvordan individer handler med utgangspunkt i seg selv om sin egen kortsiktige vinning, fremfor et felles beste. I følge Hardins modell for forståelse av ressursbruk og forvaltning, er det ikke institusjonelle strukturer tilstede, og dermed blir en løsning for allmenningen enten privatisering av land eller strengere statlig styring. Til denne oppgaven er dette et relevant perspektiv dersom man setter Hardins modell opp mot hvordan en fellesressurs vil bli forvaltet der forvaltningen er lokalt forankret, altså i større grad «embedded» i den sosiale og kulturelle konteksten i lokalsamfunnet.

Slik som beskrevet gjennom todelingen av embeddednessbegrepet ovenfor, har jeg skilt lokal forankring fra sosiostrukturell forankring. Her vil aktører som handler ut ifra en sosiostrukturell forankring handle etter Hardins mønster. Dette vil si at de uten å gå inn i et større felleskap, benytter fellesressurser til egen vinning. For havfisketurisme vil dette si at aktører i stor grad benytter ressurser som er tilgjengelig for allmennheten gjennom allemannsretten, til å skape vekst for seg selv, men ikke nødvendigvis lokalsamfunnet rundt. Denne måten å drive

næringsvirksomhet, blir til dels gjort rede for i *Turistfiske i sjø* allerede i 2011 (Fiskeri- og Kystdepartementet, 2011, s.14). Der beskrives lokalsamfunn som «råvareleverandør» i slike tilfeller. I praksis vil dette si at det drives næringsaktivitet utenfor lokalsamfunnets styring eller inkludering. Dette har over tid ført til en prosess som kan identifiseres som «disembeddedness». Lokale myndighetsrepresentanter og kontrollmekanismer ikke lenger har kontroll over hvordan stedets allmenning, i denne settingen fisken som fellesressurs, forbrukes. I praksis vil dette si at det er grupper av aktører som står utenfor den lokale allmenningen, og dermed ikke følger de samme institusjonelle rammeverkene som det er lagt opp til at man skal.

Jentoft og McCay (1998, s. 24) presiserer hvordan *property rights*, i denne settingen bruksrett til fiskeressursene langs kysten, må ses i lys av de sosiale rammene som baserer seg på historie, politikk og naturgitte forhold. I Norge skilles det mellom de strengt regulerte fiskeriene, og rammeverket for fritidsfiske gjennom allemannsretten. Dette begrunnes med at fisken som fellesressurs tilhører folket, mens staten har forvaltningsansvar. Allemannsrettens hensikt er å sikre at de som ferdes i landet kan gjøre et uttak for å ha fisk på bordet, ikke som et grunnlag for næringsvirksomhet.

Som nevnt tidligere, er det sagt at ressursproblematikken rundt havfisketurisme ikke nødvendigvis er et ressursproblem, men heller et sosialt problem knyttet til ressursbruken. Misnøye og konflikter oppstår på lokalt nivå når eksterne aktører ikke følger de rammene som lokalsamfunnet legger opp til. Som Vest-Finnmark Rådets forstudie viser, kan en del av de bedriftene og aktørene som tilbyr havfisketurisme, beskrives som profittfokuserte, uten å integreres i lokalsamfunn. Dette kan etter Hardins modell karakteriseres som den individuelle rasjonelle aktør, som setter sin egen vinning først. I det som er en lokal allmenning med fiskeressurser opptrer enkeltaktører utenfor fellesskapet. Etter Hardins modell, vil privatisering eller strengere sentral styring være løsningen på denne typen utfordringer. Ved å ta utgangspunkt i økonomisk virksomhet som en del av en sosial kontekst der politikk, historie og andre sosiale forhold spiller inn, åpnes forståelsesperspektivet ytterligere.

3.9 The Strength of Weak Ties

Sosiologen Mark S. Granovetters forståelse av betydningen av sterke og svake sosiale bånd i nettverk og sosial mobilitet, bidrar til å forstå viktigheten av nettverk basert på svake bånd som binder sfærer sammen. Granovetters sosiologiske perspektiv på sterke og svake bånd, vil i

nettverkssammenheng bidra til å illustrere hvordan samstyring gjennom nettverk kan bidra til å styrke informasjonsflyt rundt et tema. Sterke og svake bånd beskrives her som eksempelvis forskjellen på «vennskap» og «bekjente», og hvordan kontakt mellom bekjente både kan videreføre tillit mellom to ledd (Granovetter, 1973, 1374), men også bygge bro mellom to nettverk som hver for seg er basert på tettere bånd.

I denne settingen, vil sosiale bånd kunne eksemplifiseres gjennom hvordan personer i ulike stillinger og tilknyttet ulike fagfelt gjennom arbeid i råd, styrer og prosjekter, knytter bånd til hverandre. Båndene bidrar til effektivisering av informasjonsflyt mellom relevante aktører, samt og de øker sjansen for produktivt samarbeid rundt felles mål. Granovetter anvender begrepet diffusjon for å poengtere hvordan informasjonsflyt er mer effektivt gjennom svake bånd:

«Intuitively speaking, this means that whatever is to be diffused can reach a larger number of people, and traverse greater social distance (i.e., path length), when passed through weak ties rather than strong.» (Granovetter, 1973, s.1366)

Perspektivet om sterke og svake bånd, gjelder både i privat og profesjonell setting. Svake bånd mellom enkeltindivider innenfor ulike faggrupper, nettverk av sterke bånd og i denne settingen, aktørtyper, styrker samarbeid på tvers. I et samstyringsperspektiv, kan svake bånd her bidra til mer effektiv informasjonsflyt mellom relevante myndighetsrepresentanter, forvaltning og lokale engasjerte, og dermed legge et mer solid grunnlag for utvikling:

«Seen from a more macro-scopic vantage, weak ties play a role in effecting social cohesion. When a man changes jobs, he is not only moving from one network of ties to another, but also establishing a link between these. Such a link is often the same kind which facilitated his own movement. Especially within professional and technical specialities which are well defined and limited in size, this mobility sets up elaborate structures of bridging weak ties the more coherent clusters that constitute operative networks in particular locations. Information and ideas thus flow more easily through the speciality, giving it some «sense of community», activated at meetings and conventions. Maintenance of weak ties may well be the most important consequence of such meetings.» (Granovetter, 1973, 1373).

Den samme logikken som ved et arbeidsskifte, kan utspille seg ved å inneha verv utover egen arbeidsstilling. Når enkeltindivider med ulik faglig bakgrunn settes i kontakt gjennom engasjement i råd, styrer, verv og prosjektsamarbeid, oppstår og opprettholdes det nye svake

bånd, som bidrar til mer effektiv informasjonsflyt og kommunikasjon mellom sektorer som ikke ville hatt kontakt ellers. For min oppgave, er temaet kontakt og oppbygging av broer og tillit mellom aktører fra ulike sektorer og fagfelt for diskusjon rundt og utarbeidelse av et rammeverk som bidrar til utvikling av havfisketurisme som næring.

Spesielt når det kommer til nettverksdannelse, vil bevissthet rundt sterke og svake bånd mellom ulike fagfelt og sektorer, bidra til å sette lys på hvordan nettverksdannelsen og samstyringen rundt havfisketurisme har oppstått. Nettverksbegrepet beskriver hvordan flere ulike aktører samles rundt et tema eller problemstilling (Aars og Fimreite, 2005), og samstyringsperspektiver i større grad tar for seg prosessene i nettverket. Det Granovetters perspektiver på svake og sterke bånd kan bidra til, er å forklare hvordan eksempelvis spesifikke aktørtyper eller representanter fra ulike sektorer er inkludert i nettverk. Dermed også hvordan disse forskjellige aktørene er blitt inkludert i samstyringen, i kraft av sin posisjon i et større nettverk av svake bånd. En representants opplevelse av en bekjents relevans for styrket faglighet, kan eksempelvis knytte viktige fagpersoner eller myndighetsrepresentanter til nettverket. Slik kan kontakt og inkludering styrke eksempelvis effektivitet eller faglighet av det som kommer fram i diskusjoner innad i nettverket, og dermed også samstyringsprosessen.

Begrepene svake og sterke bånd beskriver i all sin enkelthet primært styrken på bånd, og ikke nødvendigvis innholdet i båndene. Granovetter er bevisst på dette, og hvordan dette kan problematiseres med tanke på videre teoriutvikling, forståelse og metodisk for forskere (Granovetter, 1973, s. 1378). Hvordan bånd måles utover det som betegner subjektiv opplevelse av skillet mellom venn og bekjent, hvorvidt variabelen skal være kontinuerlig eller ikke, og hvordan man skal tolke negative bånd, er noen av elementene forskeren bringer frem. Disse metodiske og teoretiske perspektivene er det gunstig å være bevisst på i videre inkludering av begrepene i denne oppgavens teoretiske rammeverk. Blant annet fremmes det at demografi, koalisjonsstruktur og mobilitet kan være påvirkende variabler for å forstå koblinger mellom mikro- og makronivå i nettverksanalyse (1973, s. 1378).

4 Veien til kunnskap

For å belyse fisketurismens tilstedeværelse som kystnæring, samt hvordan forvaltning av denne virksomheten forvaltes, har jeg gått inn i feltet gjennom dokumenter, deltagende observasjon og intervjuer. Gjennom en kombinasjon av tilstedeværelse, dialog, intervju og dokumentanalyse har jeg produsert materiale fra feltet. Fra forberedelse til ferdigstilling av materiale, har jeg vært bevisst på min kulturelle forståelse, og det ansvaret jeg har hatt i rollen som forsker.

Gjennom kontakt og intervjuer med informanter jeg fant selv i en innledende fase, ble jeg også gjort kjent med andre viktige nøkkelpersoner og nyttige datoer, samlinger og lignende. Eksempelvis var det en av mine innledende nøkkelinformanter som satte meg i kontakt med en annen nøkkelinformant i en annen posisjon, som igjen ble formidler mellom meg og A-krimssamarbeidet med havfisketurisme i Vest-Finnmark. Slik sett kan mitt empirigrunnlag beskrives som en blanding av resultater mine forberedelser og et resultat av formidling og «videresending» blant nøkkelpersoner som arbeider med temaet, spesielt i Vest-Finnmark. Ved å snakke med nøkkelpersoner i arbeidet rundt havfisketurisme, ble jeg blant annet invitert til observasjon i et evalueringsmøte på Skype, og et dialogverksted rundt havfisketurisme i regi av Vest-Finnmark Rådet. Denne tillitsfulle videreformidlingen av mitt forskningsarbeid, kan sies å gi meg en vei inn i feltet gjennom svake bånd. Det at jeg møter individer som inkluderer seg i sitt nettverk av samarbeidspartnere og kjente, gjør at både mitt feltarbeid og andre nøkkelinformanters relevans for oppgaven blir kommunisert gjennom svake bånd.

4.1 Min egen posisjon – forsker og lokal

Som oppvokst med Lopphavet som nærmeste nabo, står jeg med en fot i det lokale. På den andre foten står jeg i rollen som forsker. Som oppvokst med kysten er jeg innforstått med at «*man ikke står i båten*». Samtidig gjør forskerrollen jeg inntar i mastergradsprosjektet at jeg skal være åpen for perspektiver på havfisketurisme som næring, dens muligheter og utfordringer. Noen av mine funn presentert og diskutert senere i denne oppgaven, viser at det muligens kan være nettopp kulturforskjeller og forståelsen av institusjoner i Norge og lokalsamfunn som har bidratt til å skape friksjon i og rundt næringen.

Min forutforståelse og forventede «lokalkunnskap» fra kysten har gjentatte ganger blitt nevnt, eller påvirket svar i intervju situasjoner. Eksempelvis var jeg og intervjuobjektet i samtale om

sikkerhet og ferdsel på havet, da vedkommende spurte meg hvor jeg var fra. Da jeg svarte «Loppa» (min hjemkommune), svarte vedkommende «ja, ikke sant. Da vet du jo. Det er jo dette med havet og været her, ikke sant?». Og jeg vet jo akkurat hva hun mener. Hurtigbåten har blitt innstilt på grunn av været – *i juli*. På et vis har denne typen «kontakt» eller fellesskap med informantene vært nyttig, og har gjort at informanter også går mer «rett på sak».

Likevel er det også viktig å forholde seg til det praktiske og administrative rundt det, og bevisst ikke bidra til å skape et «oss» og «dem» i arbeidet med å utforme muligheter for utvikling av næringen. Et tema som har vært en gjenganger i en del kommuner, har vært tilstedeværelsen av aktører fra andre EØS-land i næringen. I en slik sammenheng er det viktig å være bevisst på at nasjonalitet ikke er et problem. Likevel utfordres «tatt -for-gittheten» av taus kunnskap som ennå ikke har funnet veien til forskrifter om eksempelvis båtstørrelse og krav til sikkerhetsutstyr i båter brukt til havfisketurisme.

4.2 Dataproduksjon

Med bakgrunn i eksisterende fagstoff og debatt rundt feltet, valgte jeg intervju og gjennomgang av dokument. Gjennom intervjuer, ble jeg også invitert til å delta på dialogverksted rundt fisketurisme som næring, samt et evalueringsmøte for arbeidsgruppen for havfisketurisme i A-krimssamarbeidet. Etersom jeg tok teoretisk utgangspunkt i nettverk og samstyring, stod det tidlig klart for meg at det ville gagne mastergradsprosjektet å intervju representanter fra ulike etater og organer rundt næringen. Innledningsvis så jeg for meg at det viktigste, ville være kommuner, regionråd og Fiskeridirektoratet. På denne måten ville jeg kunne se på hvordan tilstedeværelsen av næringen oppleves av vertskommuner, samt deres handlingsrom. Representanter fra regionråd tilhørende de kommunene jeg hadde valgt, kunne si noe om hvorvidt havfisketurisme som næring står på den regionale agendaen. Etersom havfisketurisme baseres på den fellesressursen kystfisken er, ville et forvaltningsperspektiv fra Fiskeridirektoratet også gagne min forståelse rundt temaet. Videre valgte jeg å intervju Mona Saab, både i kraft av å være driver av Big Fish Adventure, men også i kraft av hennes verv i NHO Reiseliv. Å få perspektiver fra næring og interesseorganisasjon, ville kunne kaste lys på forholdet mellom hensikt og resultat av nåværende og foreslåtte forskrifter for drift.

I arbeidet med å kontakte informanter og gjennomføre intervjuer, fikk jeg etter hvert tips til andre personer det ville være nyttig å kontakte. Ved å få tillit fra informanter, fikk jeg

kontaklinformasjon til potensielle informanter. Denne mekanismen kan både beskrives som snøballmetoden, ettersom man starter med noe lite som utvikler seg etter hvert. Det kan også vise hvordan Granovetters svake bånd-perspektiv også kan beskrive min praktiske gjennomføring av feltarbeid. Hadde det ikke vært for kontakt med nøkkelpersoner innenfor sitt felt, ville jeg ikke hatt mulighet til å bli med på dialogverksted eller evalueringsmøtet. Ved at jeg som student redegjorde for mitt prosjekt og spurte om intervjuer av enkeltpersoner, ble det åpnet dører jeg ellers ikke hadde fått anledning til å banke på. Slik sett viser tilblivelsen av mitt feltarbeid at Granovetters perspektiv på fordelene med svake bånd mellom tettere nettverk. Min vei til kunnskap om feltet har i stor grad gått gjennom svake bånd. Som jeg kommer videre inn på i analysen, er det også nettopp kontakt mellom individer fra ulike tettere nettverk som samlet har skapt den utviklingsprosessen som er iverksatt de siste par årene.

Utover styrken av svake bånd mellom nettverk, illustrerer dette samproduksjonen av kunnskap som oppstår gjennom feltarbeid og intervjuer. Min rolle som forsker og lokal, har gitt meg tilgang til nettverk og kunnskapsutvikling som ikke er åpen for allmennheten. Dermed er dataproduksjonen til dette mastergradsprosjektet formet av samspillet mellom meg og mine informanter.

4.3 Praktisk gjennomførelse av feltarbeid

For å finne de svarene jeg har trengt, har jeg totalt gjennomført 17 enkeltintervjuer med ansatte i kommuner, regionråd, direktorat, offentlige etater og reiseliv. Kommunene jeg valgte meg, var Torsken (nå en del av Senja kommune), Skjervøy, Hasvik, Måsøy og Nordkapp. Basert på inntrykket jeg fikk gjennom forberedelsene til feltarbeid og geografisk spredning, tok jeg utgangspunkt i at disse fem kommunene ville gi et bredspektret utgangspunkt for forståelse av lokale og regionale muligheter og utfordringer ved havfisketurismens tilstedeværelse.

I midten av mai sendte jeg ut NSD-godkjent informasjonsskriv om oppgaven min og forespørsel om deltakelse i mitt mastergradsprosjekt. Informanter ble valgt ut med utgangspunkt i sine posisjoner i kommunene, eventuelt i kombinasjon med andre roller eller deltakelse i mediedebatt. Dersom mitt mastergradsprosjekt primært hadde vært en komparativ studie av kommuner med tilstedeværende havfisketurisme, ville dette være metodisk problematisk. Jeg har primært kontaktet kommunene for å få en dypere forståelse av opplevelse av handlingsrom, ansvar og samarbeid. Fordi mitt mål har vært innpass i deres tanker om havfisketurisme som

en næringsvei langs kysten, anser jeg skjevfordeling mellom representanter som mindre problematisk.

Totalt sett gjennomførte jeg intervjuer med 9 informanter som representerte sine kommuner. Blant disse var rådmenn, næringsutvikler, planlegger og ordførere. Fordelt blant kommunene, kan oversikt over informanter fra kommuner illustreres slik:

3 Oversikt over informanter fra de ulike kommunene

Kommune	Antall	Stilling	Administrasjon	Politiker
Torsken	2	Ordfører, plan- og næringsutvikler	Ja	Ja
Skjervøy	1	Maritim næringsutvikler	Ja	Nei
Hasvik	2	Ordfører, planlegger	Ja	Ja
Måsøy	1	Ordfører	Ja	Nei
Nordkapp	3	Ordfører, planlegger, rådmann	Ja	Ja

I utgangspunktet ønsket jeg å besøke hver kommune for å gjennomføre intervjuer, men dette viste seg praktisk vanskelig med den tidsrammen jeg hadde til rådighet. Mellom juni og september fikk jeg besøkt Torsken, Hasvik og Nordkapp, og hadde intervjuer med representantene fra Skjervøy og Måsøy over Skype og telefon. Utover dette, har jeg hatt intervjuer med representanter fra Fiskeridirektoratet, Midt-Troms Regionråd og Nord-Troms Regionråd, NHO og Næringslivskontakten i politiet i Finnmark. Disse intervjuene ble spredt utover, fra juni til september.

4.4 Intervju som metode

Alle mine intervjuer har vært gjort en til en, primært ansikt til ansikt, men også over telefon og Skype når det ikke har vært mulig å treffes. Jeg har i all hovedsak truffet informanter på deres arena, enten arbeidsplass eller hjemsplass. På forhånd har sendt samtykkeskriv, et informasjonsskriv om oppgaven, samt noen mer spesifikke stikkord om temaer jeg vil bringe opp under intervjuet. Dette har vært et bevisst valg fra min side. Jeg regner det som en høflig gest å informere tidlig om hva mine hensikter med intervjuet er, samt at det gjør at informanten har anledning til å stille forberedt til intervju. Dette har vist seg nyttig, ettersom informanter da

enten har gjort seg opp noen tanker om temaene basert på sine opplevelser, sjekket noen tall, eller i det hele tatt stiller mer likestilt til intervjuet. Slik som Taangaard og Brinkmann understreker (2015, s. 22), skal et intervju helst ta form som en samtale, men med en viss struktur eller et mål. Ved at begge parter er forberedt på hvilke temaer som kommer opp, flyter samtalen mer naturlig rundt disse temaene underveis i samtalen. Mine intervjuer har hatt en semistrukturert karakter, der jeg har hatt en rekke hovedtemaer jeg ønsker å belyse, for så å stille oppfølgingsspørsmål og la informanten invitere til videre eksempler.

I mine intervjuer har jeg bevisst ønsket å få et helhetlig innblikk i hvordan informanten både opplever og vurderer havfisketurisme som næring. Teoretisk sett skiller Taangaard og Brinkmann mellom hvordan fenomener, i dette tilfellet havfisketurisme som næring, *oppleves*, og hvordan det *italesettes* (Giorgi, 1975, og Potter & Wetherell, 1987, i Taangaard og Brinkmann, 2015, s. 20). *Opplevelsen* av tilstedeværende havfisketurisme har vært varierende fra kommune til kommune. Kommuners handlingsrom og hvordan næringen påvirker lokalt, har vært et gjennomgående tema i intervjuer med talspersoner fra kommunene. Videre er både beskrivelsen av opplevelsen i seg selv, men også hvilke ord og uttrykk som anvendes, viktig for å se hvordan næringen *italesettes* i kommuner og de organer der forvaltning og potensiell samstyring finner sted. I samarbeid vil identifisering og fokus i beskrivelse av en utfordring være avgjørende for hvordan en løsning utarbeides. I denne settingen, vil eksempelvis et fokus på ferdsel på havet og for lavt nivå av sikkerhet være rammegivende for diskusjoner for hvordan utfordringer knyttet til havfisketurisme håndteres.

4.5 Kunnskapsdannelse gjennom dialog

4.5.1 Samproduksjon i intervju

Empirigrunnlaget fra intervjuer kan i lys av Taangaard og Brinkmanns (2015, s.20) differensiering mellom det *opplevde* og *italesatte*. Fenomener beskrives som todelt, og varierende fra informant til informant. I kommunene har opplevelsen vært et hovedfokus, ettersom det er disse representantene som står nærmest næringsutøvelsen. Likevel er det nyttig å være bevisst på hvilke elementer som blir vektlagt i beskrivelser og vurderinger. På etatsnivå er opplevelsen av næringsvirksomheten mindre viktig sammenlignet med hvordan den settes i tale. Det er i samspill mellom næring, regionråd, departementer og relevante etater at nye forskrifter og vedtak rundt næringen utformes. Derfor er det hvordan disse aktørene

identifiserer og vurderer muligheter og utfordringer ved nåværende praksis og rammeverk som vil påvirke framtidig forvaltningsutvikling. For å gripe hvordan arbeid rundt havfisketurisme på høyere nivå settes i tale og vurderes, har en kombinasjon av intervjuer, arbeidsdokumenter og deltakelse på dialogmøte vært vesentlig.

Et viktig aspekt ved intervju som empirigrunnlag, er bevisstheten rundt samproduksjonen av kunnskap foregår i intervjuer. I praksis vil det si at materialet jeg sitter igjen med etter intervju er et resultat av hva jeg som intervjuer og informanten som intervjuobjekt sammen har produsert. Tanggaard og Brinkmann (2015, s. 22) presiserer at «Intervjuforskningen foregår i *menneskelige relasjoner*, hvor samspillet mellom intervjuer og intervjuperson er avgjørende for den kunnskap man oppnår.». Dette plasserer intervju som forskningsmetode i den sosialkonstruktivistiske grenen av vitenskapsteorien, ettersom materialet ikke er objektivt. Som nevnt ovenfor, har min plassering i feltet som både «lokal» og «forsker» til dels påvirket samspillet mellom meg og informanter. Min bakgrunn fra «havgapet i nord» ble ofte et aspekt ved meg som person som bygde bro mellom meg som forsker og mine informanter, og vi ble på et vis dus. Gjennom uformell samtale i forkant av intervjuer ble det slik jeg opplevde det dannet et tillitsforhold mellom meg og informant. Slik jeg opplevde det, førte dette til at de aller fleste informantene følte seg komfortable med å snakke «rett fra levra» om det som opplevdes problematisk. Samtidig virket det også som en del av informantene kjente på en trygghet til å vurdere eget forbedringspotensial i rollen som myndighetsutøver eller tilrettelegger.

Denne tilliten eller fortroligheten som ble skapt ved å møte informanter på deres lokalkunnskap, og ikke minst ansikt til ansikt, kan eksemplifiseres med slutten av ett intervju. I denne settingen er intervjuet over, og vi har vært gjennom de temaene som stod på agendaen. Etter avrundingen av intervjuet, sier informanten at «Dersom det skulle være noe, er det bare å ringe. Nå har vi jo treftes.» Dette utsagnet finner jeg bekreftende for mitt perspektiv på fruktbarheten av å etterstrebe intervjuer ansikt til ansikt. Det at jeg dro dit, for å høre om deres perspektiver, kan virke positivt inn på hvor grundig man ønsker å dele erfaringer og perspektiver. Videre ufarliggjøres «forskningen» ved at jeg har et ansikt, og ikke sitter bak en mailadresse fra UiT. Menneskeliggjøringen av forskningsarbeidet ved at jeg personlig kommer til informantene, har slik jeg ser det, styrket utfallet av samproduksjonen av materiale og kunnskap som foregår gjennom intervju.

4.5.2 Samproduksjon i feltet

Under evalueringsmøte, et par intervjuer, og spesielt under dialogverkstedet i regi av Vest-Finnmark Rådet, har jeg erfart at bare det at jeg som student forsker på dette til min masteroppgave, bidrar inn i feltet jeg undersøker. Som nevnt ovenfor, begynte en kommuneansatt å reflektere over næringsutøvelsen blant aktørene i representantens kommune som resultat av min henvendelse om intervju. Under evalueringsmøtet var jeg primært observatør, men bidro også inn med kunnskap jeg hadde tilegnet meg gjennom forberedelsene til feltarbeid. Jeg bidro til diskusjonen når det gjaldt Sjødirektoratets myndighetsrolle for fartøy og ferdsel på havet. Slik sett kan jeg ha påvirket hvordan arbeidsgruppen vil være sammensatt for sesongen i 2020.

4.6 Dokumentanalyse

I arbeidet med denne oppgaven, har jeg lest forskning, medieoppslag og rapporter for å sette meg inn i konteksten for den forvaltningsutviklingen som foregår nå. Til denne oppgaven vil jeg anvende forskningsarbeid og rapporter datert til før høsten 2018 som kontekstgrunnlag. Materiale produsert og publisert etter dette vil inngå som empiri, fordi det viser noe om den prosessen som foregår enten i regi av eller som en kontekst for de aktørene jeg har undersøkt.

I mitt arbeid med feltarbeid og dataproduksjon, har jeg valgt å ta inn Vest-Finnmark Rådets sluttrapport etter forprosjektet som dialogverkstedet var en del av, og et høringsforslag som en del av min empiri. En artikkel Dagens Næringsliv viser hvordan turistfiskevirksomhet i distrikter blir problematisert og omtalt i media, og anvendes primært som bilde på dette. Videre viser sluttrapporten resultatene av dialogverkstedet, og hvordan regionrådet anbefaler videre arbeid for forvaltning av næringen. Til sist viser Fiskeridirektoratets høringsforslag til forskriftsendringer hvordan forvaltning av turistfiske har fått oppmerksomhet på nasjonalt nivå. Disse dokumentene vil bli analysert i lys av institusjonsforståelse og samstyring av næringen.

Disse dokumentene viser hver for seg ulike aspekter både ved næringen, og hvordan forvaltningsutvikling foregår. Ved å se på dokumentene som et resultat av det engasjementet som har blitt skapt gjennom nettverksdannelse og samstyringstiltak, viser dokumentene en materialisering av den kunnskap- og erfaringsutvekslingen som har funnet sted på tvers av arbeidsfelt og fokusområder.

I arbeidet med disse to dokumentene har jeg vært bevisst på hvilken posisjon både Vest-Finnmark Rådet og Fiskeridirektoratet har. Dette er viktig for å se på hvordan de vinkler utfordringer og løsninger. I analysen anvendes disse dokumentene for å vise hvordan forvaltning av turistfiske vurderes.

4.7 Observasjon og deltagelse under evalueringsmøte

Som nevnt ovenfor, ble jeg gjennom nøkkelinformanter satt i kontakt med andre deler av det eksisterende forvaltningsnettverket rundt havfisketurisme i nord. I samtale med en informant fra Vest-Finnmark Politidistrikt, ble jeg satt i kontakt med A-krimssamarbeidets arbeidsgruppe. I dialog med dem, ble jeg invitert til å overvære et skypemøte hvor det skulle evalueres hvordan en tverretattlig kontroll ved ulike turistfiskebedrifter hadde utspilt seg. I denne settingen skulle jeg primært bare lytte, ta opptak og notere. Jeg kunne også stille litt spørsmål eller bidra litt underveis. I en slik setting kan min tilnærming karakteriseres som deltagende observasjon. Slik sett vurderer jeg mitt forskningsarbeid i denne settingen som dataproduksjon, og at kunnskapen både jeg og representantene satt igjen med etter møtet var et resultat av samspillet mellom oss som var tilstede. Ettersom funnene fra kontrollene var konfidensielle, ble jeg invitert til et møterom i Skatteetatens lokaler i Tromsø, og skrev under taushetserklæring angående personopplysninger og detaljinformasjon. Dermed er det hovedtrekk i min tolkning av deres funn som vil bli anvendt i denne oppgaven.

Hovedgrunnen til min interesse for å få innpass til dette møtet, var å få tilgang til de faktiske forhold. Funn i bedrifter, men også gjennomførelse av kontroll og opplevelse av handlingsrom innenfor nåværende regulative rammeverk er nyttig. Slik kunnskap vil være nyttig for å få et tydelig inntrykk av kompleksiteten i forvaltningsbildet rundt næringen. Handlingsrommet og utfordringene kontrollgruppen opplevde, illustrerer hvordan det større regulative rammeverket åpner for muligheter og utfordringer for havfisketurisme som næringssektor. Videre er praktiske eksempler fra virkeligheten nyttig å ha i bakhodet i videre analyse av intervjumateriale fra andre deler av feltarbeidet. For det første gir dette praksiseksepler på ulike representanters handlingsrom og mandat i kontrollsituasjoner. For det andre, kan dette si noe om hvorvidt representanter fra kommuner og etater over- eller undervurderer andre aktørers handlingsrom i håndtering og regulering av næringen innenfor dagens rammeverk.

4.8 Deltagelse under dialogmøte om utvikling av havfisketurisme i nord

I midten av oktober avholdt Vest-Finnmark Rådet et tverrfaglig dialogmøte om utvikling av havfisketurisme som næring. Dialogverkstedet var delt inn i tre ulike verksteder fordelt på to dager. Hvert av verkstedene hadde et overordnet tema, som var marine ressurser, sikkerhet, og lover og regler. Stort sett var de tilstedeværende de samme på alle tre verkstedene. Da jeg ankom, så jeg fort at min rolle i stor grad ville bli deltakende i diskusjoner, og ikke rent observerende. Likevel hadde jeg i bakhodet at jeg skulle holde en deltakende, men lav profil gjennom diskusjonene. Selv om metoden måtte endres, var hovedmålet med å være der fortsatt å høre og se hvordan de ulike temaene ble diskutert. Verkstedet utspilte seg slik at vi ble delt inn i grupper på 4-7 personer, hvor hensikten var å først diskutere påstander og spørsmål gruppevis, så diskutere felles i plenum. Etersom regionrådet stod for dialogverkstedet, var det i hovedsak de og deres funn i forstudiet som dannet grunnlag for tematikk under diskusjonene.

Deltagelse på dette verkstedet var svært deltagende observasjon, og jeg bidro inn i det feltet jeg forsker på. I tillegg til å se hva som ble diskutert, var det også relevant å se hvem som var inviterte og tilstede. Representanter fra direktorater, organisasjoner, Redningskøyta, skatteetaten, drivere i næringen, ordførere, kommuneplanleggere og forskere var blant deltagerne.

4.9 Forskningsetiske perspektiver

I arbeid med denne oppgaven er jeg opptatt av å være en redelig forsker. I forberedelsene til feltarbeidet, har jeg valgt ut kommuner ut ifra en kombinasjon av geografisk spredning og omtale i media. Etersom Solstrand (2015) tar for seg flere bedrifter langs kystlinjen, fant jeg det interessant å se hvordan status var i noen av kommunene i dag. Dette har også vært et bevisst grep for å vise at dette er en kystnæring i nord, og ikke primært skaper muligheter og utfordringer i en enkeltkommune.

I kontakt og møte med mine informanter har jeg vært åpen om min intensjon med dataproduksjonen, og sagt at de kan trekke seg eller se over sitater om de ønsker. Dette er også en del av NSDs nye retningslinjer for datainnsamling. Etersom jeg har intervjuet offentlige personer i kraft av sine verv, har alle sagt ja til å bli gjenkjent i oppgaven. Likevel har jeg

oppbevart deres kontaktinformasjon og opptak av intervjuer utenfor andres rekkevidde. I feltarbeidet har jeg blitt vist stor tillit, og denne har jeg en plikt til å være verdig.

4.10 Oppsummering

Mine metodiske grep for å gå inn i feltet kan karakteriseres som en bred tilnærming. For å få et helhetlig perspektiv på turistfiskerierens potensiale dersom den forvaltes riktig, har jeg vurdert dette som nødvendig. Mitt feltarbeid har i stor grad vært preget av at jeg har fått innpass i feltet gjennom kontakt med nøkkelpersoner i starten. En uformell samtale med Hasviks ordfører var det som inspirerte meg til å forske på dette, og det er blant annet gjennom hennes nettverk at jeg har fått innpass i de prosessene jeg har fulgt. Dette viser hvordan tillitsdimensjonen i svake bånd har hjulpet meg til å komme i kontakt med nøkkelinformanter. Under feltarbeidet, både i intervjuer og deltagende observasjon, har jeg vært bevisst på min rolle som både lokal i kystkulturen og forsker på temaet.

5 Lokale perspektiver på en næring i utvikling

I dette kapitlet tar jeg for meg de lokale perspektivene på turistfiske som næring i kommunene. Hensikten med dette kapitlet er å få en forståelse av hvordan kommuner opplever og håndterer de mulighetene og utfordringene næringen bringer med seg. Fra sør til nord, har jeg tatt for meg Torsken (nå en del av Senja kommune), Skjervøy, Hasvik, Måsøy og Nordkapp kommune. Første del av kapitlet vil være av deskriptiv art, mens grundigere analyse og teoretisk drøfting kommer senere. De forskningsspørsmålene denne analysen søker å besvare, er:

- *Hvordan oppleves handlingsrommet for håndtering av muligheter og utfordringer som kommer med turistfiske som næring på lokalt nivå?*
- *Hvordan ser kommunene for seg næringens potensiale lokalt?*
- *Hvordan kan «thick description» bidra til helhetlig forståelse av næringens potensiale?*

For å gå inn på lokalt nivå har jeg valgt å ta for meg institusjonsbegrepets mangfoldighet til å åpne materialet for nyanser og tendenser i den sosiale konteksten i kommunene. Dette legger grunnlag for å forstå den lokale forankringen for økonomisk virksomhet. Ved å anvende Karl Polyani og Mark Granovetters forståelse av økonomisk aktivitet som «embedded» i den sosiale konteksten, analyseres tilstedeværelsen av havfisketurisme lokalt. Antony Giddens «disembeddedness» vil kunne belyse hvordan eksempelvis kommuner opplever handlingsrommet til å håndtere havfisketurismens tilstedeværelse. Den brede anvendelsen av institusjonsbegrepet i kombinasjon med embeddedness- og disembeddedness, danner samlet sett en linse eller et felles perspektiv for å forstå hvordan næringens tilstedeværelse utspiller seg og håndteres lokalt.

5.1 Tilstedeværelse av havfisketurisme langs kysten i nord

I de fem kommunene jeg har vært i kontakt med, har havfisketurismens tilstedeværelse og rolle i lokalt næringsliv vært varierende. Talspersonene fra kommunene har uttalt seg om tilstedeværelse av næringen og dens rolle. De har uttalt seg om sitt eget handlingsrom for utvikling av lokalt næringsliv. Her har hele spekteret, fra frustrasjon til optimisme, kommet til uttrykk. I de fleste kommunene identifiseres det ulike måter å drive havfisketurisme på. To gjennomgangsfaktorer blir framsnakket som svært viktig for informantene. Det er næringsvirksomhetens lokale forankring, og det er god næringspraksis.

Spesielt Hasvik og Nordkapp kommune har vært en av de kommunene der tilstedeværelse av ulike typer av havfisketuristbedrifter har skapt frustrasjon. På den ene siden er det nærmest unison enighet blant alle fem kommuner jeg har vært i kontakt med at havfisketurisme er noe som er kommet for å bli. På den andre siden kan denne typen opplevelsesturisme både bety viktige inntekter og arbeidsplasser for kommunen. Herunder betyr virksomheten også hodebry når det kommer til kommunal sikkerhetsberedskap og manglende skatt fra aktører som ikke er registrerte i kommunen. Informantene fra kommuner og arbeidsgruppen i Vest-Finnmark Rådet reiser her følgende spørsmål: Skal aktører som med vilje bryter norsk lov, regnes først og fremst som drivere av bedrifter eller skal de regnes som kriminelle?

Fra Måsøy kommune forteller ordføreren at en av de tilflyttende etablerte driverne innen havfisketurisme opptrer som en ildsjel, blant annet ved å bidra til å arrangere festival i kommunen. Denne driveren har kommet nordover og bosatt seg med hele familien. Videre legges det vekt på at havfisketurisme har vært viktig for å opprettholde drift av hotellet i Havøysund. Dette eksemplet illustrerer dermed at havfisketurisme som næring kan gi merverdi til kommune og lokalsamfunn. På en annen side forteller ordføreren om knapphet på boliger. Boliger kjøpt for havfisketurisme forsterker kommunens boligmangel. Med redusert mulighet for tilflyttere som resultat. Dette skal jeg gå mer inn på senere i dette kapitlet.

Tilstedeværelsen av havfisketurisme blir av ordfører og næringsutvikler i Torsken kommune beskrevet som en næring med potensiale for å bidra til lokal vekst og for mangfoldiggjøring av lokalt næringsliv. Begge informantene sier likevel at næringen slik den reguleres og praktiseres i dag byr på utfordringer. Oppkjøp av boliger, fare for ulykker på havet og varierende lokal forankring trekkes frem som noe som med fordel kan endres. Potensialet for havfisketurisme som en del av en mangfoldiggjøring i næringsliv framheves. Ifølge ordfører fordrer videre utvikling av turistfiske at næringsaktører bør ansvarliggjøres når det kommer til næringspraksis, skatt og sikkerhet.

I Skjervøy inngår havfisketurisme som en del av den naturbaserte opplevelsesturismen som drives i kommunen. Her er havfisketurisme et sommeralternativ for hvalsafari som drives på vinterstid. Næringsutvikleren forteller at det er to større bedrifter som tilbyr havfisketurisme. De har spesialisert seg på dette. Men hun sier også at all negativ medieoppmerksomhet rundt næringen, har fått noen bedrifter til å revurdere fisketurisme. Et annet problem er utydelig regulering når det kommer til ansvar og sertifisering. Følgen er at noen bedrifter uttrykker at de vurderer å fase ut havfiskefokus til fordel for annen opplevelsesturisme. Dette kan dermed til

dels ses på som en utfasing grunnet strengere krav til båter og annet utstyr, men også en respons på næringens utydelige rammeverk for drift.

Under ett viser beskrivelsene fra kommunene i mitt prosjekt at opplevelse og fortolkning av innhold i havfisketurisme varierer noe fra kommune til kommune. Likevel beskriver de fleste kommunene de samme utfordringene, mulighetene og ønskene for framtidig drift av havfisketurisme.

5.2 Kommunenes perspektiv på muligheter for havfisketurisme som næring

Talspersoner fra kommunene påpeker at havfisketurisme er en næring som er kommet for å bli. Ut fra dette mener de at det er derfor ekstra viktig at næringspraksisen foregår på en slik måte at virksomheten skaper positive ringvirkninger lokalt. Med positive ringvirkninger, menes her skatteinntekter til kommunene, merverdi for andre næringsvirksomheter i kommunen, samt arbeidsplasser. Dette er uttalt i både intervjuer med ansatte i de forskjellige kommunene. Videre er det formulert i Vest-Finnmark Rådets rapport, og det står omtalt i redegjørelsen fra Fiskeri- og kystdepartementet fra 2011. Tilflytning, arbeidsplasser og merverdi for annet næringsliv er gjennomgangsønsker for kommuner der det nå drives med fisketurisme. Dette kan ifølge kommunene bli en realitet i framtiden dersom det kommer på plass et forbedret rammeverk. Et flertall av kommunene jeg har vært i kontakt med, foreslår en sertifisering eller lisensordning for drift. Med dette blir det da innføring av et økt ansvar for bedriftene.

I Nordkapp kommune anses havfisketurisme som et tillegg til den allerede sterke eksisterende turiststrømmen til Nordkapp-platået. Likevel er denne kommunen en av de kommunene med et stort spekter aktørtyper innen havfisketurismenæringen. Her er det noen sterkt lokalt forankrede bedrifter som tilfører verdier til kommunen. Men det er også enkeltaktører som forsøker å drive virksomhet «under radaren», og disse er et uønsket element i Nordkapp kommune. For framtiden ser talspersonene fra kommunen for seg at havfisketurisme er kommet for å bli. De naturgitte forholdene i kommunen legger et godt grunnlag for denne typen opplevelsesturisme. Rådsmannen i kommunen sier at tilbudet om havfisketurisme kan øke turiststrømmen til kommunen, og dermed være supplerende til andre typer næringer. Han sier at denne typen tilbud kan styrke en allerede sterk næring i Nordkapp som reiselivskommune. Videre forklarer han;

«Havfisketurisme er for bygdene mer viktig enn man tror. Det er en viktig næringsaktivitet der ute. Men det er nok annerledes enn for mange andre kystkommuner, med at vi har reiselivsnæring på grunn av Nordkapp.. at det er ikke havfisketurisme man lever av, det er Nordkapp man lever av.. havfiske er supplement..»

Slik sett er Nordkapp, til dels sammen med Skjervøy, i en særposisjon i forhold til de andre kommunene jeg har vært i kontakt med. Her spiller fisketurisme en støttende rolle til en allerede sterk opplevelsesturisme. Dette perspektivet på Nordkapp som reiselivskommune, og havfisketurisme som et supplement i en allerede sterk sektor, bekreftes av ordføreren. Hun legger til at et av aspektene med havfisketurisme sammenlignet med «Nordkappturisme» er en viss forutsigbarhet ettersom turistene kommer tilbake til samme sted år etter år. Nordkapp-platået som destinasjon er noe mange turister kommer for å besøke en gang, mens havfisketurisme er noe som trekker fiskeinteresserte mennesker år etter år. Dette aspektet ved næringen er et gunstig bidrag i en reiselivskommune der mange kommer en gang for å «sjekke av» Nordkapp-platået som destinasjon. En mangfoldiggjøring av reiselivet i kommunen danner dermed grunnlaget for en mer forutsigbar næring, og denne mangfoldiggjøringen av reiseliv viser seg viktig også i andre kommuner.

Som nevnt, har Skjervøy kommune havfisketurisme mer som et supplement til annen opplevelsesturisme i kommunen. Talspersonen fra kommunen forteller videre at det per nå er et par bedrifter som satser på turistfiske, mens andre har det som en del av et mer mangfoldig tilbud. Skjervøy kommune inngår nå i Visit Lyngenfjord, en paraplyorganisasjon for flere kommuner i regionen. Hun forteller at mye av reiselivsutviklingen både i kommunen og regionalt organiseres gjennom destinasjonsselskapet, og at havfisketurisme har blitt en del av reiselivet både i Skjervøy og i Lyngen.

Ordføreren i Måsøy kommune understreker at havfiske anses som strykende for lokal reiselivsutvikling. Hun fremhever spesielt at fisketurismeaktører bidrar til å arrangere «VM i kveitefiske», og bidrar med dette aktivt til kommunen og skaper bolyst. Drivere av bedrifter i Måsøy var også tilstede på dialogverkstedet jeg presenterer senere. Dette viser at de er engasjerte i næringen, og ønsker en seriøs næringsutvikling. Videre sitter ordføreren med et inntrykk av at det er de turistene som flyr inn, som bidrar mest lokalt ved kjøp av varer og tjenester i kommunen. Dette er noe også talspersonen fra Skjervøy poengterer. Videre gir ordføreren i Måsøy et eksempel på hvordan havfisketurisme bidrar inn i andre næringer lokalt:

«Den lokale taxien er leid inn som sjåfør for disse, og det gjør jo at de igjen kan kjøpe en større bil.. Så kjører han dem, og kan tilby minibusstjenester. Så det har ringvirkninger.»

Utover taxinæringen, har både representanten fra Måsøy og fra andre kommuner pekt på havfisketurismens rolle i bevaring av drift av hotellet i Havøysund. Dette illustrerer hvordan det kan være mulig å få havfisketurisme til å tilføre merverdi til lokalsamfunn. Basert på ordførerens uttalelser og aktørers deltagelse på dialogverksted, ser det ut til å i stor grad vært lokalt forankrede bedrifter i Måsøy.

I Hasvik beskriver ordføreren kommunens muligheter og potensiale for havfisketurisme som gode. Etter oppstarten i 2008, har eksempelvis det lokalt eide Big Fish Adventure vokst til å bli en stor og viktig bedrift. De holder det tidligere hotellet i gang som hotell med havfisketurisme. Dette skaper arbeidsplasser og trekker mange kunder til kommunen. Etter hvert har det også kommet flere bedrifter til, noe som skaper liv og røre på stedene i kommunen. Ordføreren understreker at reiseliv og eksterne fiskebåter på vinteren, er noe av forutsetningen for driftsgrunnlag for dagligvarebutikker på alle tre steder i kommunen. Slik sett kan en se at havfisketurisme kan bidra positivt inn i kommunens næringsliv.

Utover det som angår næringslivet i kommunen, uttrykker ordføreren også at det å få Sørøya «på kartet» som destinasjon, som noe verdifullt. Det har gjort noe med de lokales eget bilde av sine omgivelser. Det ligger en stolthet i å være fra en plass så mange mennesker reiser langveisfra for å besøke. Planleggeren i kommunen fremhever et kommunalt ønske om å tilrettelegge for bærekraftig turisme, og få dette inn i kommunens planverk. Målet er å kunne skape arbeidsplasser og inntekter til kommunen.

Næringsutvikler i Torsken kommune understreker viktigheten av at de som kommer til en liten plass, ønsker å bidra lokalt. De naturgitte forholdene i kommunen tilsier at havfisketurisme er en egnet næringsvei i kommunen. Dette er riktig nok så lenge det er nok fokus på god næringspraksis og sikkerhet. Nærheten til Finnsnes havn, gjør at næringsutvikleren ser for seg muligheter for å få til pakkelsninger for cruiseturister i framtiden. Ordføreren beskriver noe lignende, men legger vekt på en mangfoldiggjøring av opplevelsesturismen i kommunen. Personlig er han driver av et overnattingssted, og ønsker at det kunne fantes et tettere samarbeid mellom de ulike bedriftene i kommunen. En mangfoldiggjøring av opplevelsesmulighetene i, kunne gjort kommunen til en attraktiv destinasjon for et større segment av turiststrømmen til Norge.

Totalt sett viser uttalelsene fra de jeg har snakket med i kommunene, at næringen er velkommen som et tilskudd til annet reiseliv. Spesielt i Hasvik har fisketurisme fått en viktig rolle i næringslivet. For Skjervøy og Nordkapp er turistfiske en mangfoldiggjøring av opplevelsesturismen i kommunen. Nettopp denne sentrale rollen i lokalt næringsliv, har også vært grunnlaget for noe av det sterke engasjementet rundt forvaltning som blir presentert senere i oppgaven.

5.3 Kommunenes perspektiv på utfordringer med havfisketurisme som næring

I de kommunene jeg har vært i kontakt med, har utfordringer både i og rundt havfisketurisme som næring blitt beskrevet. Selv om representantene fra de ulike kommunene både beskriver sine egne oppfatninger og det de har blitt fortalt gjennom sine verv varierer, er det også fellestrekk. Nedenfor vil jeg presentere utfordringene informanter fra kommuner og andre beskriver og problematiserer elementer rundt tilstedeværelse av havfisketurisme.

Nordkapp kommune er en av de kommunene i Troms og Finnmark hvor havfisketurisme drives i størst skala og har et stort spekter aktørtyper innen næringen. På den ene siden har enkeltaktører tatt med egne båter ufortollet inn i landet og tilbudt fiskeleirer. På den andre siden finner man aktører med godkjent sikkerhetsutstyr, overnattingsfasiliteter og et par tiår i bransjen viser det motsatte. Kommunens ordfører peker på svart økonomi og hvordan det påvirker resten av kommunens marked for havfisketurisme som en av hovedutfordringene. Dette innebærer at det finnes aktører som tjener penger basert på kommunens naturressurser, men ikke er en del av lokal økonomi. Videre forskyves markedet ved å ikke ha samme vilkår for drift. Da er det utfordrende å kunne konkurrere på pris, samt være sikker på at sikkerheten er ivaretatt for alle besøkende. Dette kan til dels sammenlignes med funnene i Turistfiske i sjø (2011), hvor det skapte friksjoner lokalt at eksterne aktører brukte småsteder og havet som «råvareleverandør» for sin egen næring. Ved denne typen næringsdrift, sitter ikke kommunene igjen med noe utbytte fra virksomhetene som baserer seg på fellesressursene i havet.

I likhet med Nordkapp, peker informantene fra Hasvik kommune både på svart økonomi, på ulike konkurransevilkår og sikkerhet som hovedutfordringer i kommunen. Som det sies: Lokalt kapitaliseres det på en av kommunens viktigste ressurser, uten at det bidras inntektsmessig. Videre peker ordføreren på at det er utfordrende å ikke ha kontroll på hva som foregår i

kommunen. Hun var selv en del av utvalget som tilbake i 2009 satset på å utvikle havfisketurismepotensialet på Sørøya. At de skulle sitte med de utfordringene med næringen de har i dag, hadde ingen noen ide om. Hun presiserer: «*Man så ikke at cowboyene skulle komme. Det må vi tørre å prate om. (...) Useriøse aktører skaper uløsbare problemer. Det er mange aktører, og et lite samfunn.*» Ordførerens frustrasjon illustrerer tydelig at det oppstår komplekse utfordringer når kommune eller lokalsamfunn ellers ikke kan håndtere ballasten en ny næring bringer med seg. Dette fører tilbake til viktigheten av lokal forankring.

Et viktig element i kommuners frustrasjon rundt havfisketurisme som næring, er sikkerhetsperspektivet. Den formen for turisme det her er snakk om foregår i et naturlandskap der vær og vind endres fort. De samme naturkreftene som gjør en fiskeopplevelse rik og eksotisk i nord, er også en av næringens utfordringer. Ordførere og andre representanter fra kommunene jeg har vært i kontakt med, uttrykker bekymring og frustrasjon rundt enkeltaktørers praksis. Dette omfavner blant annet mangelen på spesifikke krav til båter, utstyr og kursing for bedrifter og besøkende. Videre uttrykkes det frustrasjon rundt mangelen på standardisering, slik at sikkerhetsperspektivet i større grad kan kontrolleres. I mai 2019 forliste en båt med to russiske turister utenfor Senja. De to mennene om bord mistet livet (Henriksen, 2019). Denne ulykken trer inn i rekken av flere dødsulykker tilknyttet havfisketurisme. Ordfører og næringsutvikler i Torsken kommune, hvor ulykken fant sted, beskrev sikkerhetssituasjonen rundt hendelsen og for turistfiske generelt slik:

«... drar du på yttersiden av Senja her nå, så er du på storhavet.. Og det er klart, at om du kommer fra Tyskland eller Russland, er du ikke kjent med forholdene her.. det kan være stille og fint i fjorden her, men drar du ut, trenger det ikke ta lang tid før det blir dårlig vær.. så jeg tenker spesielt på dette med sikkerhet. (...) og denne biten.. Det må stå litt i førersetet når man skal drive denne typen virksomhet.. utrolig viktig...» (Ordfører og driver, Torsken kommune)

«..som sagt, vi har drevet med dette en stund, og vi har sporing på båtene.. Men det er jo det, er det noe som gjør meg urolig, og også mine medaktører i bransjen.. så er det de som drar ut på havet... (...) det er de som skal ut på havet å fiske.. det er de vi kan bli bekymra for.. du kan oppleve et hurtig værskifte.. Det at du kan ha kontakt med båten, og hele tiden vet hvor den er, det er kjempeviktig.. så vi mener at sikkerhet skal være viktig. Kanskje det må være sånn at også turistnæringen må ha godkjente båter som skal leies ut..» (Ordfører og driver, Torsken kommune)

«Han [utleier] sier at han har på en måte fortalt dem [turistene] at de ikke skal ut, at de var russere, som ikke kunne engelsk, i vertfall svært dårlig, han kunne ikke veldig godt engelsk. [...] Det er ikke tydeliggjort nok. Hvis du da har liksom, fiska i Østersjøen før, så er det veldig, veldig forskjellig.. Det er ikke tydeliggjort nok at man ikke skal gå ut på havet, og man kanskje ikke har forstått det.. Og hva som har skjedd, det vet jeg ikke.. om de har stått i båten, eller hvordan dette er liksom.... Hadde man hatt en annen type båt, peilersystem, så kunne man funnet dem, ikke sant.» (Næringsutvikler, Torsken kommune)

Ordførerne i Hasvik og Nordkapp deler talspersonene fra Torsken kommunes bekymring rundt sikkerhet på havet. Hasvikordføreren uttrykker «Vi har en skrekk om at noe skal skje... den dagen en russer omkommer på havet, vet vi ikke hvem det er. Jeg tenkte på det da en mann omkom i Troms...». Videre understreker ordføreren viktigheten av at bedriftene som tilbyr havfisketurisme aktivt tar ansvar for sikkerhet på havet: «Fiskere går tom for bensin. Ligger i fri flyt og holder på å havarere. Dette har skjedd her flere ganger – hentet av Redningsskøyta. Det skal ikke skje! (...) Skrekkscenarier ved useriøse aktører.»

Ordføreren og rådmannen i Nordkapp kommune deler bekymringen med Hasvikordføreren. Rådmannen peker på både misnøye i bygdene, samt hvordan sikkerhetsaspekter rundt enkeltaktører kan være ødeleggende for både næringens omdømme og sikkerheten til turister.

«Det er jo tilbakemeldinger, spesielt i bygdene. De ser jo hvis det foregår noe, og vis det er noe de ikke liker, så rapporterer de jo til kommunen. Så det er nok mer de som er nært virksomheten som merker disse tingene mer enn de som ikke er det.» (Rådmann, Nordkapp kommune)

«Utfordringene er legitimiteten i næringa. Hvis næringa får utvikle seg ukontrollert, kan det jo oppfattes som en trussel for de som driver med fiske på heltid. Samtidig kan det utfordre renommeet til næringa som sådan. Hvis man blir stemplet som en useriøs næring, er det vanskeligere å få aksept, og vanskeligere at man skal stille rådigheta og havneområder til disposisjon. Det er den store utfordringen her.» (Rådmann, Nordkapp kommune)

Når det kommer til håndtering av disse utfordringene, ser ordføreren i Nordkapp at tiltak som kan fremme oversikt over næringsaktivitet i kommunen, kan slå negativt ut for andre lokale i kommunen:

«Vi har snakket om å ha boplikt. Prisene er lave, fordi det er vanskelig å selge. Kjøpes av utenlandske investorer. Er mulig virkemiddel, men kan bli krevende. Andre sider ved boplikt som gjør dette tiltaket vanskelig å verdi på hus går ned.» (Ordfører, Nordkapp kommune)

Kommuneplanleggeren i Nordkapp viser til næringens hurtige vekst i kommunen og ellers som en utfordring for både håndtering lokalt og annen forvaltning. Hurtigheten i nyetableringer og uklare rammer for myndighetsområder har vært en av årsakene til at kommunen har opplevd etableringstyper som spenner fra lokale, seriøse og sikkerhetsfokuserete bedrifter til eksterne aktører som kommer med importerte båter og driver uten å registrere seg:

«Utfordringene er at næringen går for fort – mange nye etableringer, og at ikke sikkerheten er på plass. Ikke alle turister er båtkyndige nok. [...] Ikke noen hemmelighet at det har vært litt cowboy, med tanke på sikkerhet og båt. Men har blitt endringer på sikkerheter.» (Kommuneplanlegger, Nordkapp kommune)

Både ordfører i Torsken kommune og talsperson fra Midt-Troms regionråd peker på eksterne aktører som ikke handler etter lokale retningslinjer for drift, registrering og sikkerhet:

«Nabokommunen var har også en utfordring med at det kommer aktører som låner en tomt, trenger ikke være bebygd område... hvor de lager en leir, henter opp turister fra eget land, og selger turer.. er det... er det den måten vi ønsker? Hvordan er det med renovasjon? Hvordan er det med vann og avløp? Hvordan er det med de tingene? De tingene som er krav til oss når vi skal starte noe?»

Uttalelsene fra talspersonene fra disse kommunene viser til utfordringer på flere plan. Videre viser spektret utfordringer at kommunene alene ikke har myndighet til å håndtere utfordringene på egenhånd. Det er kun i Skjervøy at næringsutvikleren ikke hadde hørt om denne typen utfordringer. Likevel presiserte hun under intervju at min kontakt for intervju om næringen hadde fått henne til å spørre seg om det er noe kommunen ikke har fått med seg. samlet sett viser dette at en gjennomgående utfordring uttalt i 4 av 5 kommuner, er manglende lokal forankring. Derfor er det et paradoks, at selv om lokal forankring mangler, påvirker næringspraksis lokalsamfunnet likevel. Dette kan forklares gjennom institusjonsbegrepet, samt Antony Giddens begrep *disembeddedness*, og tas opp senere i kapitlet.

5.4 Kommunenes opplevde handlingsrom for håndtering av næringens potensiale og utfordringer

Starten på kapitlet viste at tilstedeværende havfisketurisme i småkommuner langs kysten har potensiale til å styrke næringsgrunnlaget ellers i kommunen i kraft av å tilføre arbeidsplasser, skatteinntekter og merinntekter for andre bedrifter i kommunen. Dette lokale potensialet for håndtering av utfordringer knyttet til virksomhetene, har derimot blitt opplevd som begrenset. I kommunene kan jeg identifisere tre hovedkategorier for håndtering av de muligheter og utfordringer havfisketurisme som næring bringer med seg: For det første, regulering med grunnlag i de lovene kommuner forvalter. Deretter økonomiske støtteordninger. Til sist, informasjon- og kommunikasjonsarbeid. Disse tre feltene har gått igjen som erfaringer og forslag til tiltak i kommunen.

5.4.1 Styring gjennom regulering

I møter med representanter fra de fem ulike kommunene kommer følgende klart fram: Kommunene i dag har ikke myndighet til å være premissleverandør for utfoldelsen av havfisketurismen. De har i dag to typer verktøy for å regulere tilstedeværelse og drift av denne typen turistbedrifter. Det ene verktøyet er utarbeidelse av arealplan for kommunen, der områder kan reguleres som næringsområde eller boligområde. Det andre er kommunens myndighet til å anvende Plan- og bygningslovens bestemmelser om bygge- og omreguleringssøknader for bygg lokalt. Det som ellers faller inn under kommunens myndighetsområde, er brannforskriften. Denne forskriften går på feiing og brannsikrende tiltak i bygg regulert for bolig, overnattingssteder og næringsbygg. Disse verktøyene er utarbeidet for generell regulering i kommunen, og er dermed ikke spesifikt tilpasset regulering av bedrifter som driver innen havfisketurisme.

Så en generell utfordring som går igjen hos kommunene er deres mangel på myndighet til å kunne gripe inn overfor disse bedriftene. Spesielt i Hasvik og Nordkapp uttrykker særlig ordførerne en fortvilelse over å ikke kunne håndtere tilstedeværelsen av potensielle bedrifter. Manglende oversikt over faktiske driftsenheter, samt manglende lokal forankring blir presentert som hovedutfordring. Ordføreren i Nordkapp forklarer;

«De som driver innenfor registrerte rammer har vi oversikt over.. og vi har en viss formening hvor det er aktører som forsøker å være usynlige. Det er i fiskeværene våre (...) og litt innover fastlandet. Finnmark er jo stort, og mye ubebodd. Fort gjort om det er kjørespor til

avsidesliggende steder at de har leirer og lignende. Vi har hatt et tilfelle der vi sendte politiet for å se. Har vært type teltleirer og lettåter.»

«For et par år siden sendte jeg brev til myndighetene for å varsle om at noe måtte gjøres. De som driver lovlig, hadde ikke sjans til å konkurrere med utenlandske EØS-borgere som slår seg ned en sommer for å drive med andre vilkår. Stor grad av «venner fra hjemlandet for å fiske».

Uttalelsene fra ordføreren i Nordkapp illustrerer to hovedpoenger. Det første er at kommunen opplever at «cowboylvirksomhet» setter kjepper i hjulene. Dette går ikke bare på lokale ringvirkninger. Det går også utover reelle konkurransevilkår innad i næringen. Videre blir det klart at det kommunale handlingsrommet til å håndtere utfordringer som oppstår, hovedsakelig består i å kontakte andre myndigheter. Dersom det ikke tas hensyn til regulering eller sendes søknader, står kommunen igjen uten verktøy. Denne typen karakteriseringer av hvordan noen aktører velger å drive, finner jeg igjen i beskrivelser fra både Hasvik og Senja. Hasvikordfører Husby presiserer:

«Kommunene sitter og vet at det skjer, men har ikke muligheter til å gjøre noe. (...) Som ordfører ser jeg at kommuner at litt lite vi skulle sagt. Vi kan ikke gå inn å styre salg. Utfordrende å ikke ha lokalt eierskap.»

Det første ordføreren sikter til, er en økende grad av ikke-lokalt eierskap. Næringsvirksomhet som senere karakteriseres mer som svart økonomi og kriminalitet enn havfisketurisme slik andre aktører driver, er ikke ønsket i kommunen. Likevel står kommunen mest på bar bakke når det kommer til håndtering av denne typen aktivitet. Et problem er å faktisk kunne bevise at det foregår noe ulovlig der det ikke er registrert næringsaktivitet. Men det er «mange venner» innom et boligbygg hele sommeren. Også når det gjelder den typen leire som tidligere har vært i Nordkapp kommune og på Senja, ser man tydelig at noe ikke er som det skal. Men der kommunen ikke nødvendigvis har hjemmel til å håndtere dette selv. Nordkappordføreren ble selv å ringe Politiet for å varsle at det hadde oppstått uønsket aktivitet i kommunen.

Boligbygg og næringsvirksomhet ikke lengre har lokalt eierskap er en vanskelighet i en småkommune som Hasvik. Lokal forankring gjennom flytting og etablering til kommunen, er viktig for å holde innbyggertall og verdiskapning oppe i kommunen. Oppkjøp av hus til turistutleie uten at bedrifter eller enkeltpersoner er etablert i kommunen har negativ for lokal utvikling. Kommunen blir da stående uten skatteinntekter, kontroll på næringsaktivitet, og med færre tilgjengelige bolighus.

Ordføreren i Måsøy kommune understreker at dette med bolighus og lokal næringsutvikling har skapt dilemmaer for næringsutvikling i kommunen. På den ene siden er havfisketurisme som næring hjertelig velkommen. Men på en annen side opptar næringen bolighus som dermed ikke er tilgjengelig for potensielle tilflyttere i anledning nyetablering av andre næringsvirksomheter. I Måsøy ble dette forsterket ved at det allerede var boligmangel i kommunen. Etter at en del bolighus har blitt kjøpt opp og brukes til utleie for havfisketurister, er det enda færre. Når da Frydenbø AS ønsker å et industriareal i kommunen, står kommunen uten boliger til nye ansatte. Slik sett blir en type næringsutvikling utfordrende for den neste.

Denne problemstillingen blir også eksemplifisert i Torsken kommune. På stedet Gryllefjord, med rundt 100 hus og 300 fastboende i dag er det nå 7 hus som nå er kjøpt og brukes til havfisketurisme. På den ene siden kan havfisketurisme styrke og skape positive ringvirkninger for resten av næringslivet i kommunen. På den andre siden er slik at disse husene står tomme og ikke er tilgjengelige for tilflytting utenom turistsesongen. Ordføreren i daværende Torsken kommune uttrykte tydelig at dette skaper dilemmaer. Man ønsker å både opprettholde og øke antall bosatte i kommunen. I et så lite lokalsamfunn som Gryllefjord er, merkes oppkjøp av 7 hus spesielt godt. Bakgrunnen for dilemmaet ligger i det som også Hasviks ordfører poengterer med at kjøp av boliger ikke er noe som kan styres. I småkommuner hvor boliger er forholdsvis rimelige, er det en liten risiko ved oppkjøp av boligbygg for potensiell utleie og næringsvirksomhet. Dette senker terskelen for at aktører utenfra kjøper opp hus de ikke flytter til. Ved å ikke ha boplikt ved boligkjøp, åpnes det for investering i boliger man ikke selv ønsker å bo i, og boliger som tilflyttere kunne overtatt, har eksterne eiere.

5.4.2 Sette kurs gjennom incentiver

Utover regulering gjennom Plan- og bygningsloven, kan kommuner anvende næringsfond og andre støtteordninger for oppstart som et incentiv for etablering av næringsvirksomhet. Kommunene jeg har vært i kontakt med, har i varierende grad snakket om støtte og samarbeidsordninger om næringsvirksomhet når det kommer til havfisketurisme.

Næringsutvikleren i Torsken kommune fortalte at kommunens næringsfond eksempelvis stiller med støtte til 25% av kostnader dersom initiativtaker har 75%. Denne ordningen, og ellers god kontakt med bedrifter og næringsliv i kommunen gjør at både næringslivsutvikler og ordfører beskriver kommunen som en næringsvennlig kommune, så lenge bedrifter oppfyller krav til kapital og næringspraksis.

Også i Nordkapp kommune forteller kommuneplanleggeren at næringsfond er et verktøy for å støtte opp om turismeutvikling i kommunen, og at det er viktig å være i kontakt med og snakke med utøvere i kommunen. Kommunen ønsker et bærekraftig fokus på turismenæringen i kommunen, samt å unngå farlige situasjoner til havs. Kombinasjonen av støtte gjennom arealfordeling og økonomisk støtte via næringsfond kan være aktuelle verktøy for å fremme en bærekraftig og trygg utvikling i kommunene.

Som nevnt, har initiativtakere til havfisketurisme i Hasvik kommune vært lokale etablerere og det har vært fra kommunale ledere. Etableringene er også et resultat av støtte og prosjektmidler fra Hasvik i utviklingsfond og av midler fra Innovasjon Norge. Investeringene har vist seg fruktbare, ettersom bedriften Big Fish Adventure alene nå kan vise til 60 000 gjestedøgn i 2018. Her ser en at samarbeid og kanalisering av midler mellom privat og offentlig sektor er næringsfremmende.

Også i Måsøy kommune vises det til næringsfond som viktig virkemiddel for kommunalt arbeid for havfisketurisme og annen næringsutvikling i kommunen. Bruken av næringsfond og foretak sees på som et gunstig bidrag til å støtte opp om gode initiativer. Videre ser en at økonomisk støtte ansees som et verktøy for kommuners utviklerrolle. Både i Torsken og Nordkapp kommuner understrekes dette.

Generelt kan økonomiske tilskudd og støtteordninger ha positiv innvirkning på oppstart av nye bedrifter og støtte til eksisterende bedrifter lokalt. Gjennom samtalene med representanter fra kommunene, kan en lese litt mellom linjene at det er ønskelig at kommune og drivere av bedrifter «spiller på lag». Altså at de har felles mål for fokus på, og vekst i næringsutviklingen.

5.4.3 Informasjon og kommunikasjon som næringsfremmende

I 2018 arrangerte Nordkapp kommune et næringsseminar der kommunen og representanter fra ulike etater redegjorde for hvordan næringsvirksomhet er forventet å drives. På spørsmål om effekten av dette møtet, svarer rådmannen at det er vanskelig å si. Men det har kommet positive tilbakemeldinger på denne typen informasjon og initiativ fra kommunen sin side. Informantene fra kommunen som jeg har diskutert med, forteller at det ikke var mulig å komme i kontakt med alle de som de visste drev med en eller annen form for havfisketurisme i kommunen. De forteller også at de som møtte opp var positive til møtet. Jeg mener det er et viktig funn her at det er en gruppe aktører som møter opp, og en annen gruppe aktører som ikke møter opp etter denne typen initiativ fra kommunen. Hypotesen må i det minste bli at det er

ulike interesser og fokus hos aktører innen denne næringsaktiviteten i kommunen som her illustreres.

Den marine næringsutvikleren i Skjervøy kommune, forklarer at kommunen jevnlig har dialog med kommunens næringsliv. Hun sier at denne dialogen gjør at kommunen har oversikt over bedrifter og næringer, samt en gjensidig forståelse for retningslinjer for drift. Dette er den eneste kommunen der det er nevnt at det er jevnlig kontakt mellom kommunen og drivere av turismebedrifter.

Ettersom kommunene Hasvik, Nordkapp og Måsøy tilhører Vest-Finnmark Rådet er det verdt å inkludere deres arbeide for kunnskapsutvikling om og forslag til forbedringer for havfisketurismenæringen. Vest-Finnmark Rådet startet i 2018 med en forstudie for å kartlegge tilstedeværelsen av næringen i sine kommuner, for så å gå videre til neste del av et langsiktig prosjekt for utvikling av kompetanse rundt næringen. Det er i forbindelse med dette arbeidet at regionrådet høsten 2019 inviterte til dialogmøte for privat og offentlig sektor rundt utfordringer og muligheter for næringen.

Samlet sett viser initiativene i kommunene at kommunikasjon og næringsseminar kan både formidle og produsere kunnskap for næringsutvikling. Dette arbeidet kan foregå både innad i kommunene, men også som en regional satsning. Ved å gå sammen i regionen, har Vest-Finnmark Rådet vist seg som en egnet arena for å danne kunnskap og engasjement rundt fisketurisme.

5.4.4 Fragmentert handlingsrom i kommunene

Det som blir vist i forrige avsnitt er at det kommunale handlingsrommet på dette næringsfeltet er fragmentert og lite helhetlig. En forklaring er at det er ulike direktorater som har myndighet for å kontrollere eller sette rammevilkår for ulike sidene ved havfisketurismen. Eksempelvis har Fiskeridirektoratets kontrollører myndighet til kontrollere det som har med fisken som ressurs å gjøre. Arbeidstilsynet har myndighet til å kontrollere aspekter ved driftsutøvelse. Som nevnt tidligere, har en del av informantene i kommunene valgt å kontakte øvrige myndigheter. Dette skjer i de tilfellene der de ser at næringsutøvelse ikke foregår etter godkjent standard, men de har ikke selv myndighet til å gripe inn.

En informant forteller at da det skulle være tverretattlig kontroll på lokasjoner i kommunen. Da hadde ikke noen av kontrollørene myndighet til å be om å komme inn i hus, med mindre det var med en feier for brannkontroll. Dette viser at representanter fra ulike departementer heller

ikke har hensiktsmessige forskrifter for myndighetsutøvelse og kontrollfunksjon i næringen. En representant fra Fiskeridirektoratets kontrollseksjon sa det slik at heller ikke de hadde noe de skulle ha sagt dersom de ser at folk har mye fisk på kaia der det drives havfisketurisme. På den ene siden er det tillatt med inntil 2000 kg fangst på fritidskvote i Norge. På den andre siden kan turister fra andre land enn Norge kun ta med seg 20 kg over grensa. Gitt at noen da har hatt hell med fisket noen dager på rad, er det en ukontrollert situasjon rundt ressursbruk og utnyttelse. Enkeltpersoner fisker mer enn de kan spise opp eller ta med seg ut av landet. Det har tidligere vært rom til å ta med seg trofefisk som et tillegg til kvoten, men dette tillegget er fjernet nå.

Generelt gir kommunene uttrykk for at det er rom for å regulere arealbruk i kommunen og for å anvende økonomisk støtte og etablere kommunikasjon mellom kommune og bedrift. Slik sett har kommunene verktøy for å gi en pekepinn på ønsket virksomhet i kommunen. Dette har de i kraft av sin utviklerrolle som materialiseres gjennom næringsfond og informasjonsflyt. Likevel sier informanter fra kommuner at det ikke er mye de kan gjøre dersom vilkår de setter ikke gjennomføres på bedriftsnivå. Både i Hasvik, Nordkapp og Torsken kommune har kommunen sett seg nødt til å kontakte andre etater eller ta kontakt med advokat for å håndtere bedrifter og aktører som ikke driver i overensstemmelse med lovverk eller ønsket næringspraksis. Det er nettopp denne typen frustrasjon over manglende myndighet og reguleringsverktøy som har vært en katalysator for det engasjementet som i dag materialiseres gjennom regionrådet. Det har også vært en katalysator for å få i gang et tverretatlig samarbeid for kontroll av havfisketuristbedrifter. Arbeidsgruppen til A-Krim-samarbeidet i Vest-Finnmark fokuserer på å gjennomføre tverretatlige kontroller i kraft av sine tillagte myndigheter og med grunnlag i de forskriftene de er satt til å utøve.

5.5 Hvordan kan institusjonsbegrepet forklare lokale frustrasjoner og muligheter

Mangfoldet av perspektiver på institusjonsbegrepet, bidrar til å skape nyanser i vurderingen av hvordan havfisketurisme som fenomen og næringsvei i distriktene oppfattes, tolkes og kan analyseres. På lokalt nivå, utspiller det seg situasjoner og praksis som kan forklares gjennom individer og aktørtypers ulike forventning og praksis for næringen.

5.5.1 Institusjonsinndeling som marked, sivilsamfunn og stat

Scotts tredeling av samfunnet inn i institusjonene sivilsamfunn, marked og stat illustrerer hvordan havfisketurisme kan beskrives gjennom ulike perspektiver. Denne tredelingen gir videre også rom til å beskrive hvordan næringen og de aktørene og organene som knyttes til det, er en del av både utfordringer og løsninger for utvikling av næringen.

Jeg har vist at en av utfordringene som har skapt frustrasjon i noen kommuner, er tilstedeværelsen av uregistrert næringsaktivitet. Forekomst av slik aktivitet, som av noen kalles svart økonomi, eller ressurskriminalitet, forklares ved at det er et marked for det. Tilbud om opphold i fin natur og tilgang på anledning til rikt havfiske er det marked for i Norge og i Europa. At denne aktiviteten foregår uregistrert eller svart, gjør at kommuner og andre offentlige organer, statens representanter, ikke har kontrollgrunnlag eller kunnskapsgrunnlag nok til å kunne handle.

Kompleksiteten rundt havfisketurisme materialiserer seg i antall statlige organer som sitter med myndighet rundt et element av havfisketurisme. Turistfiske, oppbevaring av råstoff, utførsel av fisk, sikkerhet på havet, sikkerhet på land og næringsdrift er alle elementer som faller under ulike statlige organer. På tross av et tverrfaglig initiativ til å redegjøre for status rundt næringen allerede i 2011, har det vært lite samstemt styring og regulering av næringen. Den fragmenterte strukturen og det komplekse regelverket kan sies å være en av hovedårsakene til at en del bedrifter ikke har oversikt over hva de reelt sett har å forholde seg til, samt at andre aktører finner muligheter for å drive etter eget ønske. Fragmentering av myndighet kan også påvirke opplevelsen av ansvar. Dersom ingen spesifikke organer har hovedansvar for majoriteten av en nærings utøvelse, kan det skapes et autoritetsvakuum og dermed også manglende rom for aktivt å initiere spesifikke rammeverk for næringsutøvelse.

Tredelingen mellom sivilsamfunn, marked og stat illustrerer hvordan næringen oppfattes og håndteres fra ulike hold. På et vis kan kommunene beskrives som både representanter for staten, men også sivilsamfunnet. Kommunens politikere er folkevalgte, og flere av informantene i kommunene jeg var i kontakt med, beskrev at lokalbefolkningen noen ganger har sendt varsler eller henvendt seg mer direkte til kommunene for å uttrykke frustrasjon eller bekymring rundt næringspraksis innen havfisketurisme i distriktene. For politikere og rådmenn har det vært frustrerende å være tett på både lokale og offentlige perspektiver rundt næringen, spesielt siden de har et fragmentert handlingsrom. Frustrasjonen har skapt grunnlag for videre handling og engasjement for endring.

5.5.2 Forventninger til sosiale og regulative rutiner og regler

Kjernen til frustrasjon blant mangfoldet av aktører som arbeider med eller rundt havfisketurisme i kommuner og etatsnivå, er hvordan næringsaktører skal tolke sitt ansvar og rolle i næringssammenheng. Dette uttrykkes tydelig blant talspersoner fra kommunene, der en del av utfordringene som påpekes lokalt er ulike forventninger til næringspraksis og forventninger til opptreden lokalt. Hva som betegnes som «passende» eller «korrekt» for aktører i ulike roller og situasjoner, kan variere. Vi ser i eksemplene at manglende overholdelse av formelle regler er et frustrasjonsmoment i kommunene. Dessuten er det frustrasjoner over opptreden og framgangsmåter som ikke nødvendigvis er knyttet til et formelt regelverk.

Forventninger og roller mellom bedrifter og kommuner ble også adressert i Vest-Finnmark Rådet rapport om status for havfisketurisme i sin region i 2018. Der kom det tydelig fram at det er ulik forventning begge veier. Det vil si at det både dreier seg om hvordan bedrifter forventer at kommunen skal oppfylle sin rolle som tilrettelegger, utvikler og regulator. Videre dreier det seg om hvordan kommuner oppfattet næringspraksis i de bedriftene som har oppholdt seg i kommunen. Her er det for øvrig viktig å ha i bakhodet at regionrådet også presenterte en kategorisering av aktørtyper innen havfisketurisme, der en gruppe klassifiseres mer som ressurskriminell enn næringsdrivende etter norsk standard. Slik sett er det viktig å ikke «kjemme alle over en kam», også når det kommer til bedrifter som tilbyr havfisketurisme.

Per i dag er regelverket som angår fisken som ressurs individbasert.. Likevel ligger det en forventning om at det ressursuttaket som gjøres i kommuner, skal bidra med skatter, avgifter og sysselsetting i kommunene. Dette forventes å gjøres gjennom lokal registrering av bedrift, registrering av ansatte og samspill mellom bedriften og andre bedrifter i lokalmiljøet. Dette kan en se at gjøres eksempelvis i Havøysund, der samspillet mellom en bedrift som tilbyr havfisketurisme, det lokale hotellet og taxinæringen styrker hverandre lokalt. Videre tilbyr den lokalt eide bedriften Big Fish Adventure i Hasvik kommune lokale tjenester. Når representantene fra kommunene uttaler seg om hvordan de ønsker at næringen skal drives, er det denne typen ringvirkninger og samspill de beskriver.

Som tidligere beskrevet, er det regulerende rammeverket for drivere av bedrifter innenfor havfisketurisme fragmentert og lite spesifikt. Dette kommer fram i et felles ønske fra deltakere på dialogmøte i regi av Vest-Finnmark Rådet. Her var det et klart ønske om en felles sertifisering av bedrifter som skal tilby havfiske. En slik sertifisering vil kunne sette en standard for de regler og rutiner som skal være tilstede i og rundt bedrifter som driver havfisketurisme i

Norge. Utydeligheten i rammebetingelser, samt kommunikasjonsutfordringer mellom kommuner og eksterne aktører, har skapt grobunn for misforståelser og konflikter både i lokalsamfunn. Konfliktene og lovlydigheten er blitt debattert i media regionalt og nasjonalt.

Et eksempel med forventningskollisjon mellom kommune og bedrift, stammer fra Torsken kommune i 2019. Der var det ulik oppfatning rundt søknad for omregulering av boligbygg til næringsbygg i et område regulert for boliger. Denne saken illustrerer ulik oppfatning av både regler og rutiner, der en part føler seg mindre velkommen i kommunen grunnet strenge krav og det som ble opplevd som urettferdige vilkår for kjøp av båtplass. Kommunen på sin side forklarer at omregulering av bygg er hjemlet i Plan- og Bygningsloven. Striden rundt kjøp av båtplasser i kommunal havn hadde ikke med mangel på gjestfrihet å gjøre. Det dreide seg om at aktøren kjøpte båtplass fra en privatperson. Denne saken viser at manglende oppfylning av forventninger til regler og rutiner, kan skape gnisninger lokalt.

Grunnet fragmentert regelverk og manglende spesifikke regler og rutiner fra offentlig hold, har det i stor grad vært opp til hver enkelt bedrift hvordan den ønsker å drive. Etter hvert har NHO Reiseliv og YES Seafishing kommet med retningslinjer for drift til sine medlemsbedrifter. Utenom dette, har det i stor grad vært opp til hver enkelt bedrift å tolke hvilke regelverk som gjelder ens næringsutøvelse. Sikkerhet til lands og til vanns og ressursutnyttelse og registrering i kommuner vært viktige temaer både i debatter og møter for å utvikle forvaltningen. Materialet viser sprikende oppfatninger hos næringsutøvere i disse sakenes. For å illustrere dette, vil jeg knytte disse tre elementene opp til spekteret av næringsutøvelse, og vise hvordan forventning og regler enten er i tråd med eller avviker fra lokal og nasjonal forvaltningspraksis.

Ettersom havfisketurisme, kanskje spesielt i Nord-Norge utspiller seg i havområder der vær og driftsforhold skifter fort, har sikkerhet på havet vært et viktig tema. Fram til nå har det ikke vært noe spesifikt regelverk for bedrifter eller turister når det kommer til båtkyndighet, sikkerhetsutstyr eller kjennskap til rutiner ved uhell og problemer. Skillet mellom bedrifter er stort. På den ene siden av skalaen er bedrifter som har investert store summer i brukervennlighet, sikkerhetsutstyr og opplæring og/eller guide. På den andre siden av skalaen finner vi bedrifter som ikke fokuserer nok på dette. Dermed økes sjansen for at farlige situasjoner oppstår. Tilfeller på det siste er eksterne aktører som har tatt med seg gummibåter inn i landet for å tilby havfisketurisme. Her har det vært lite av sikkerhetsutstyr, av kontakt med Redningsskøyta eller registrering av drift i kommunen. Betydningen av registrering viser seg når ulykken først er ute, og det er viktig å vite hvem som skal kontaktes.

Skillet mellom solide investeringer i sikkerhetsutstyr, kommunikasjonsutstyr og opplæring, og det å bare tilby en mindre lettboat til å fiske under samme forhold, vitner om svært forskjellig tilnærming til hva det skal innebære å tilby havfisketurisme som bedrift. Dette spriket illustrerer hvordan forventninger til roller og situasjoner, i dette tilfellet det være en næringsaktør innen havfisketurisme i nord, er svært forskjellig. Denne forskjellen gjør også at de vilkårene man har for drift og økonomi i de ulike bedriftene blir forskjellig. Her skjer det altså en uheldig konkurransevridning, som også øker risikoen for besøkende ved enkelte bedrifter.

Omfanget på fisk som tas, er et svært debattert tema. På en side antar Fiskeridirektoratet at det uttaket som tas opp gjennom havfisketurisme er innen rammene for fritidsfiske i Norge. På en annen side, er det mange som kommer til Norge for sportsfiske, og blir gjerne en uke om gangen. At det da ikke er lov å ta med seg mer enn 20 kg ut av landet, skaper et sprik mellom aktivitet, reglement for fiske, og reglement for å forlate landet med fangsten. Når det da er hovedsakelig utenlandske turister som besøker havfisketuristbedrifter, oppstår det et spenn mellom hva som er lov å fiske, og hva som er lov å ta med seg hjem. Dette viser at reguleringen for fiske i Norge, og å bringe med seg fisk ut av Norge reguleres svært forskjellig.

De siste årene har det kommet avisoppslag om hvordan store mengder fisk blir stoppet på grensa, og at mange kun tar med seg ryggfilet. Dette har ført til en debatt om hva som skal være forventet praksis ved havfiskebedrifter i Norge. Skal havfisketurisme primært være opplevelsesturisme som bygger på et begrenset uttak, eller skal det være et tilbud om matauk? Dersom man kommer til Norge for trofefisk, og får mer enn to eksemplarer, kan kilosgrensa for utførsel bli problematisk. Likevel påpeker informanten fra en kommune at 20 kg filet for det første er svært mye mat, både for individer og familier. Så her reises spørsmål om hvilke typer turister man ønsker å satse på. Oppslaget i Dagens Næringsliv høsten 2019 viste at enkeltindivider som har besøkt havfiskebedrifter i nord, ble stoppet for smugling. En klar kontrast her beskrives av to av mine informanter. De beskriver hvordan turister som ankommer med fly fra bestemte land både er opptatt av det sikkerhetsmessige ved besøket og at de tydelig er her for opplevelsen. Dermed tar de ikke med seg mer enn det som er lovlig. Disse eksemplene illustrerer et spenn i forventninger både blant turister og drivere, når det kommer til hva som er passende oppførsel og rutiner i de rollene man innehar i havfisketurisme. Tematikken rundt ansvar og ressursutnyttelse vil jeg også komme tilbake til senere.

Viktige tema er som nevnt om næringsaktiviteten er registrert eller ikke og om det er tilflyttere, lokale eller eksterne aktører som sitter med eierskap, inntekter og ansvar. I en slik setting har

det oppstått et sprik mellom lokale forventninger til næringsutøvelse og næringsutvikling, og det internasjonale preget næringen har fått. Dette vises spesielt godt i Hasvik. Her ble det fra kommunen satset på næringen i en periode der kommunen trengte nye næringsveier. Lokalt forankrede bedrifter gått foran og skapt «Sørøya – Storfiskens rike» som et varemerke innen havfisketurisme. Som en følge av markedsføringen, har det kommet flere tvilsomme etableringer som hverken er registrerte bedrifter i kommunen eller i Norge. Disse opptrer heller ikke slik det forventes at en næringsaktør innen havfisketurisme skal gjøre. Dette medfører at eksterne aktører tjener på uttak av en fellesressurs. Samtidig medfører manglende sikkerhetsfokus, registrering og kommunikasjon med kommunen potensielt farlige situasjoner. Videre fører dette til manglende oversikt over næringsaktivitet i kommunen. Et annet resultat er mangel på lokale samspill og ringvirkninger.

Alt i alt illustrerer eksemplene om sikkerhet, registrering og ressursanvendelse en sprikende oppfattelse om hvordan kommuner, næringsdrivere og lokalsamfunn skal opptre og utøve sitt virke når det kommer til rutiner og regler for rolleutøvelse. Institusjonsbegrepet fra March og Olsen åpner for å se at ulike forventninger til passende opptreden for næringsaktører har skapt utfordringer for kommuner og bedrifter. Spesielt uskrevene forventninger til passende opptreden både på kommunalt, bedrifts- og turistnivå, danner grunnlag for de utfordringene som har oppstått rundt næringen. Forventningene eller opplevelsen av uskrevene «regler og rutiner», i kombinasjon av de formelle forskriftene som er til, representerer både utfordringer og løsninger for samarbeid om utvikling av havfisketurisme.

5.6 Embeddedness og disembeddedness – økonomisk aktivitet i en lokal setting

I dette delkapitlet ser jeg på om forholdet mellom økonomisk aktivitet og de sosiale relasjonene og forholdene til individer virker inn på forståelsen av havfisketurismens utvikling som næring. Etersom havfisketurisme regnes som en økonomisk aktivitet, drevet av bedrifter og individer, er det gunstig å se på deres virksomhet som et resultat av drivernes sosiale relasjoner og sosiale strukturer. Her anvendes betegnelsen sosio-strukturell forankring som oversettelse av begrepet generelt, og lokal forankring om hvorvidt den økonomiske aktiviteten i noen grad inngår i det sosiale liv og passer inn i de sosiale strukturene og forventningene på lokalt nivå. Dette samsvarer med Jentoft og McCays (1998) anvendelse av embeddedness-begrepet og «thick description» for å analysere forvaltning av fellesressurser.

5.6.1 Sosiostrukturell forankring eller lokalt forankret?

Embeddednessbegrepet forklarer hvordan økonomisk aktivitet er et resultat av ens sosiale relasjoner og de sosiale strukturene man har å forholde seg til. Her beskriver dette hvordan individer og bedrifter velger å drive næringsvirksomhet innen havfisketurisme. Ganske tidlig i arbeidet med havfisketurisme som næring, fikk jeg inntrykk av at lokal forankring og gjerne lokalt eierskap var et ønske i kommunene. Dette kan forklares ved at det da er en trygghet i å vite hva som foregår, og en gjensidig forståelse av hva en har å forholde seg til innenfor næringsdrift, lokale hensyn og intensjon med næringen.

Beskrivelsene av mulighetene og utfordringene rundt havfisketurisme lokalt og regionalt illustrerer hvordan en ønsket ideal for drift og næringsvirksomhet, i stor grad er lokalt forankret. Dette vil si at næringsvirksomheten faller naturlig inn i den sosiale konteksten på stedet. Dette legger grunnlag for et tillitsforhold mellom sivilsamfunn, kommune og næringsaktør. Granovetters «embeddedness» viser hvordan sosiale relasjoner, og tillitsforholdene som et resultat av det, påvirker økonomiske valg. Dette perspektivet for analyse av nedfelthet viser viktigheten av kommunikasjon og annen interaksjon mellom personer på lokalt nivå. Her vil det si samhandling mellom næringsutøvere, andre lokale, og kommunen som offentlig institusjon.

Jevnlige møter mellom næringsaktører og kommuneadministrasjon i Skjervøy kommune legger til rette for god kommunikasjon og tillitsbygging mellom partene. Dette kan være medvirkende til at min informant var en av de kommuneansatte som beskrev tilstedeværelsen av havfisketurisme hovedsakelig som et positivt tilskudd i kommunen. Ved å legge til grunn at sosiale relasjoner danner grunnlaget for økonomisk opptreden, viser dette eksemplet at kommunikasjonen mellom kommune og næringsliv legger et solid grunnlag for næringsutvikling tilpasset lokale ønsker og forhold.

I Hasvik savnes større grad av lokalt eierskap og forankring. På den ene siden, er ikke eierskapet i seg selv så viktig så lenge bedriften drives ordentlig. På den andre siden ser det ut til, ut fra Hasvikeksemplet, at lokalt eierskap gjør at tilstedeværelsen i større grad kommer kommunen som helhet til gode. Sosiostrukturelle bånd mellom drivere, kommune og annen lokalbefolkning kan forklare hvordan noen bedrifter velger å forsøke å være en integrert del av kommunens næringsliv og tilbud for lokale, mens andre ikke gjør det. Det at Hasvik kommune i likhet med Nordkapp kommune ser ut til å være de som har sagt tydeligst ifra om sine utfordringer rundt næringen i offentlige og næringsrelevante forum, signaliserer at det her et

tydelig skille mellom ønsket praksis og realitet rundt denne næringsvirksomheten. Det at kommunen beskriver vanskeligheter med å komme i kontakt med og holde oversikt over aktiviteten som utspiller seg i kommunen, tyder på at det ikke er en fruktbar relasjon eller tillitsbro mellom kommunen og bedrifter. Manglende kommunikasjon og dermed også manglende tillit mellom bedrifter og kommunen bidrar til større grad av generell lokal misnøye med enkelte bedriftsaktørers tilstedeværelse. Dette påvirker hele næringens rykte, og påvirker lokalt forankrede bedrifters omdømme og rykte både lokalt og nasjonalt.

Forskjellen på sosiostrukturell forankring og lokal forankring kan også illustreres gjennom debatten mellom en næringsdrivende utenfra og representanter fra kommunen i Torsken. Temaet for diskusjonen var todelt; mangel på søknad om omregulering fra boligbygg til næringsbygg, samt misnøye rundt prising av havneplasser på stedet. Saken illustrerer hvordan den økonomiske aktiviteten til en bedrift utspilte seg i et lokalmiljø, men likevel ikke kan karakteriseres som lokalt forankret, ettersom forholdet mellom næringsvirksomheten, kommunen og annen lokalbefolkning var problematisk. Allerede i 2011 adresserte rapporten «Turistfiske i sjø» at det mange steder er slik at lokalsamfunnet blir i en råvareleverandør med basis i egne fellesressurser i stedet for å bli en lokalitet for mer generell opplevelsesturisme. I de tilfellene er det mindre lokal forankring av bedrifter (Fiskeri- og Kystdepartementet, 2011). Her velger jeg å se på hvordan sosiale relasjoner og tillitsforhold mellom myndighet, lokalbefolkning og næringsdrivende havfisketurismebedrift. Hvordan ulike aktører på lokalt nivå interagerer og forholder seg til hverandre, er viktig for å håndtere utfordringer og utvikle mulighetene som kan knyttes til havfisketurisme. Interaksjon mellom kommune og bedrift, og hvordan fisketurismebedriften driver sin næringsvirksomhet, har vist seg å være viktige faktorer for å vurdere hvorvidt bedrifter byr på muligheter eller utfordringer på lokalt og nasjonalt nivå.

Skillene mellom hvordan aktører opptrer når de primært opptrer som økonomiske aktører med sosiostrukturell forankring sammenlignet med sterkere lokalt forankrede aktører, finner vi også igjen i Nordkapp og Måsøy kommune. Eksemplet der ikke-lokale aktører satte opp camper med ufortolde importerte lettbåter i Nordkapp kommune, står i sterk kontrast til Måsøys eksempel på en bedrift som aktivt går inn for å bidra lokalt, samt i å skape bolyst i kommunen. Ved å se på hvilke tillitsforhold og sosiale relasjoner det er mellom kommunen som helhet og de aktørene som kommer til, kan opptreden enda tydeligere forklares gjennom forskjellen på sosiostrukturell forankring og lokal forankring. I Nordkapp kommune har det i dette eksemplet kommet eksterne aktører som tilsynelatende ikke har noen sosiale relasjoner til resten av kommunens befolkning eller noen innsikt i rammer for næringsdrift. Her kan driverne

klassifiseres som profitorienterte framfor utviklingsorienterte; i den forstand at egen profitt klart går foran lokal forankring av næringsvirksomheten. I Måsøy kommunes eksempel, har en ekstern aktør valgt å flytte til kommunen, og anvende egen næringsvirksomhet til å bidra i lokal utvikling og trivsel. Dette illustrerer hvordan opprinnelig lokalt eierskap ikke er en nødvendighet for fungerende lokal forankring av den økonomiske virksomheten.

5.6.2 Disembeddedness – desintegrasjon

Ved å skille mellom sosiostrukturell forankring og lokal forankring i analysen av et utvalg eksempler fra kommunene jeg har vært i kontakt med, viser det seg at det har vært drevet økonomisk aktivitet som ikke har vært i tråd med lokale retningslinjer og ønsker. Kommuners utfordringer oppstår i hovedsak i håndtering av uønsket økonomisk oppreden i deres områder. Som nevnt ovenfor, har kommunene beskrevet fragmentert og redusert handlingsrom når det kommer til regulering og styring av den driften som baserer seg på kommunens fellesressurser.

Foruten å kontakte eksempelvis politi, viser gjennomgangen av lokales uttrykte misnøye og kommuners fragmenterte handlingsrom, at lokalsamfunn mister kontroll over den økonomiske næringsvirksomheten i kommunen. Informantene uttrykker at denne mangelen på kontroll og styring av aktivitet i kommunen, skaper distanse og mistenksomhet til næringen generelt, og at dette da også går utover andre bedrifter som driver ordentlig. At det påpekes reelle lovbrudd i tilknytning til uregistrerte og ikke lokalt forankrede aktører, forsterker bildet av næringsaktiviteten som utenfor kommunens styring og kontroll. Både styring av aktivitet i kommunen, samt manglende utbytte av at turistaktører får utbytte av den rike lokale fellesressursen, viser til en type næringsaktivitet som opptrer «desintegrert» altså utenom det lokale samfunnets kontroll.

I analysen om sosiostrukturell forankring og lokal forankring, framkommer det at i de tilfellene næringsaktører primært handler med utgangspunkt i seg selv, og ikke i tråd med lokale forhold, kan beskrives som handling som resultat av manglende funksjonelle relasjoner og andre sosiale bånd til resten av lokalmiljøet. Resultatet av handlinger basert på det rommet aktørene selv opplever til å gjøre ting slik de føler for, kan også beskrives som «desintegrert» fra resten av miljøet rundt. Slik sett viser todelingen av embeddednessbegrepet jeg har brukt at dersom aktører primært handler med utgangspunkt i mangel på relasjoner til lokalsamfunn, så mister lokalsamfunnet kontroll og styring på aktivitet i kommunen på sikt. Det er ikke grunnlag for å beskrive dette som en fullstendig årsak og virkning. Likevel illustrerer eksemplene tidligere i analysen at dersom det er et motsetningsforhold mellom kommuners forventninger og relasjon

til nye næringsaktører, risikerer kommunene også å oppleve manglende styringsrom og kontroll på økonomiske fordeler basert på kommunens fellesressurser.

5.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg vist hvordan turistfiskevirksomheter oppleves og håndteres på lokalt nivå. Svarene fra de jeg har vært i kontakt med tilsier at denne typen næring både har potensiale til å være lokalt forankrede bidragsyttere for verdiskapning i distriktene. På tross av dette har det også oppstått utfordringer som kommunene selv ikke får til å håndtere. Disse utfordringene kan forstås gjennom et vidt institusjonsbegrep, samt anvendelse av embeddedness- og disembeddednessbegrepene. Ved å se på hvordan sosiale forhold ligger til grunn for lokal forankring, har jeg vist at turistfiskevirksomheter både kan være lokalt forandrede bidragsyttere, men også by på utfordringer kommunene ikke er i stand til å håndtere.

6 Fra lokal frustrasjon til grunnlag for samstyring av framtidens turistfiske

Som vist i forrige analysekapittel, foregår fisketurismen i det jeg vil kallet et fragmentert handlingsrom. Her er skapt utbredt frustrasjon over at det ikke er gode nok verktøy for kontroll og styring av den utviklingen havfisketurisme har hatt de siste årene. Mangfoldigheten i institusjonsbegrepet, slik det kommer særlig godt frem hos Svein Jentoft (2003), kombinert med forankringsperspektiver rundt næringsvirksomhet åpner min analyse for en tydeliggjøring. Dette blir en tydeliggjøring av de utfordringene som lokalbefolkning, næringsdrivende og ansatte i kommunene står ovenfor når det kommer til drift av den analyserte næringen. I dette analysekapitlet utforskes hvordan frustrasjon og ønske om kursendring for havfisketurisme har blitt omdannet til handling. For å undersøke dette bruker jeg følgende førstnings spørsmål:

- Hvordan anvendes lokale perspektiver i målsettinger for forvaltningsutvikling, og hvordan kan dette sees på som anvendelse av scenarioplanlegging?
- Hvordan er dannelse av nettverk gjennom anvendelse av svake bånd passende for å beskrive engasjement fra lokalt til nasjonalt nivå?
- Hvordan beskriver de ulike aktørene i nettverk ønskede scenarioer, og hvordan påvirker dette samstyringen?

For å analysere stoffet, anvendes en sammensetning av Fimreite og Aars perspektiver på scenarioplanlegging, Granovetters teori om sterke og svake sosiale bånd (1973), samt nettverksteori (Sørensen og Torfing, 2008). I dette kapitlet er det dannelsen av løst sammensatte nettverk gjennom svake bånd som står i fokus. Ved å bruke potensialet for realisering av turistfiskerieringens muligheter for å bidra til verdiskapning lokalt som scenario, dannes det et felles mål med arbeidet. Skillet mellom ønsket og uønsket utfall er brukt som motivasjon til å iverksette forvaltningsendring.

6.1.1 Nåtid og framtid – scenarioer som drivkraft for utvikling og framtidsplaner

Som vist i forrige kapittel, uttrykker mange av de lokale aktørene misnøye over manglende muligheter for styring av havfisketurisme næringens utvikling i nord. Kommuners handlingsrom er ikke robust nok til å håndtere de utfordringene som har materialisert seg i ulovlig næringsdrift, brudd på regelverk og smugling av fisk ut av landet. I tillegg preges mange småkommuner av lange avstander til relevante kontroll- og myndighetsorganer. Havfisketurisme som næring er forholdsvis nytt i nord, spesielt med tanke på arbeid med den

offentlige forvaltningen av næringen. Dette vil si at havfisketurisme og relatert næringsutvikling i løpet av kort tid har spredt seg og blitt en vesentlig næringsaktør langs kysten, mens det offentlige rammeverket og handlingsrommet ikke har holdt tritt. Dette har resultert i fragmentert handlingsrom i kommunene, og utfordringer med å finne relevante myndighetsaktører for kontroller i næringen.

Videre utvikling der kommuner, myndigheter og lokalbefolkning opplever at systemet rundt næringen som økonomisk aktivitet ikke fungerer lokalt, er et scenario det uttrykkes et sterkt ønske om å unngå. De lokale utfordringene som ble presentert i forrige kapittel illustrerer eksempler på hvordan man ikke ønsker at næringsaktiviteten skal foregå i framtiden. Dermed kan en si at utvikling til forverring eller videreføring av næringens spekter av useriøse aktører, er et uønsket scenario for framtiden. Ordføreren i Hasvik kommune har vært en av pådriverne for endringer i rammeverket for næringen. På spørsmål om havfisketurismens framtid i kommunen, uttrykte hun at med dagens rammeverk og håndtering, vil framtiden bli dyster:

«Realistisk, utenfor drømmetenkning – om 10 år: at Hasvik Hotell [inkl. Big Fish Adventure], er solgt til utlendinger. Langs kysten.. oppkjøp. Vi ser at når noe skal selges, er det kapitalfolk som kommer. Og da er de stort sett utenlandske. Dette begrunnes med interessen de ser på hus som blir lagt ut her. Er også knyttet til økt velstand i Russland.»

Det at det ikke er lokalt eierskap og forankring av bedrifter, har vært noen av punktene ved næringen som har skapt hodebry for ordføreren. Selv forklarer hun at da de iverksatte tiltak for å få i gang havfisketurisme på stedet, og frontet Sørøya som «Storfiskens rike» utad, hadde de ikke forutsetninger for verken å forstå mulige negative konsekvenser, eller verktøy til å håndtere det. Oppkjøp av bolighus til drift, eller oppkjøp av tidligere lokalt forankrede bedrifter er som illustrert tidligere noe av det som har skapt håndteringsutfordringer for kommunene, samt misnøye ellers lokalt. Slik ordføreren ser det, vil det uten endringer i rammeverk for næringen, ende som skissert ovenfor. Det er denne typen frustrasjon over manglende kontroll i egen kommune som var litt av drivkraften bak ordførerens tidlige engasjement rundt endring av næringen, samt å aktivt ta kontakt med myndighetsorganer for et par år tilbake.

De representantene jeg har snakket med fra kommuner, næring og regionråd, har hatt et nærmest unisont ønske om hva framtiden skal bringe. Både i kontakt med enkeltinformanter, og ved deltakelse på dialogmøte, framkom det stort sett de samme ønskene om framtidens havfisketurisme. Representanter fra næring, kommune og andre instanser har naturlig nok litt

varierende fokusområder, men under ett er det et felles mål om at havfisketurisme skal bidra til næringsutvikling og sysselsetting langs kysten på en trygg og ryddig måte. I et scenarioperspektiv, vil dette altså være et ønsket scenario. Representanter fra de ulike kommunene jeg har vært i kontakt med, har uttrykt det slik:

«At vi har et system med seriøse drivere, og at myndighetene har verktøy for å gripe inn dersom noen ikke viser seg den tilliten verdig. Det er så enkelt og så vanskelig.. (...) Vært registrert, betalt skatt, drive hvitt, helst norskregistrerte bedriftsaktører, kompetente, ivareta sikkerhet ordentlig. Nå ser vi jo dødsulykker hvert år. Lang vei å gå på mange felt. Man skulle vært sertifisert og vært kvalifisert for å drive havfisketurisme i Norge.» (Nordkapp)

«At bedriftene bidrar i samfunnene, bosetting i kommunene [ikke pendling], utvikle familiebaserte foretak der det er et større mangfold opplevelser og aktiviteter; rib, fugleffjell, nasjonal turistveg, kunst.. at turistene kommer tilbake.» (Måsøy)

«Om framtida best mulig: lokalt eierskap og reguleringer. Ikke bare penger, men hjertet med»
(Hasvik)

«... Vi har de naturressursene, rett ut for stuedøra.. og med fokus på bærekraft... med fokus på hvordan vi håndterer de ressursene også innenfor fisketurisme. (...) Med fokus på den tilretteleggerrollen bedriften eventuelt gjør.. at du kan dra på havet og dra dagens kokning, så får du prekivere fisken, du får lage den til.. så lager du en stor, stor merverdi med å lage din egen mat.. så hvis man kommer dit [at dette er praksis], mer enn man er i dag, så tror jeg man hadde fått masse ut av potensiale av turismen..» (Skjervøy)

«... få registrerte bedrifter og foretak til å være med på dette, og still krav til oss som aktører.. det kan være at du må ha godkjenning på båtene, du må være registrert fiskebedrift, og for å bli det må man vise at man har godkjent båt og ha godkjent utleieforhold.. så klart, da har du gjort en del reguleringer som på en måte er med på å få dette på plass..(...) Men samtidig ønsker vi næringen velkommen, så lenge man gjør en del reguleringer som er tilpasset vårt samfunn.» (Torsken, ordfører og eier av overnattingsted)

I kommunene viser svarene et sterkt ønske om ordnede former. Videre er fokuset på hvordan opplevelsen skal være for de som kommer. I en slik setting, er det relevant å se tilbake på markedets rolle i dette, og hvilken type tilrettelegging og regulering av drift som fører til den typen opplevelsesturisme man ønsker å ha i sin kommune. Svaret fra Skjervøy viser en

opplevelsesbasert drift, der fokuset ligger på hele opplevelsen med fangst og tilberedning av egen mat, samt bærekraftighet. På Hasvik er det ønsket lokalt eierskap, samt at havfisketurisme skal drives «med hjertet», og dermed ikke hovedfokus på profitt. I Måsøy uttrykker ordføreren at tilbud om havfisketurisme med fordel kan inngå i en større mangfoldiggjøring av opplevelsesturismen i kommunen. En slik mangfoldiggjøring av opplevelsesturismesegmentet i kommuner foreslås også i andre kommuner. Svarene fra Torsken understreker behovet for tydeligere og mer spesifikk regulering av næringen. Dette vil i så måte være instrumentelt for å oppnå en type havfisketurismevirksomhet som er tilpasset lokale forhold.

Ved å se på svarene fra kommunalt hold, kan man gjenkjenne et uttalt ønske om lokal forankring. Ved det kan man oppnå det som i forrige kapittel ble omtalt som drift som er primært sosiostrukturelt forankret, og unngå det som ikke er tydelig lokalt forankret. Det «skrekkszenarioet» ordføreren i Hasvik uttrykte, kan beskrives gjennom Antony Giddens disembeddedness- prosess, på norsk, desintegreert anvendelse av fellesressursene i kommunen. Kommunenes ønskeszenario kan i så måte beskrives i stor grad som lokalt forankrede bedrifter, der næringsaktiviteten passer inn i lokalsamfunn og de reguleringer som da eksisterer.

For å sammenligne kommuners ønskeszenarioer med det næringen ønsker, tilføyer driveren av Big Fish Adventure, en av de største bedriftene i Hasvik kommune, sine viktige poenger om lokal tilpasning. Driveren av Big Fish Adventure peker på viktigheten av å «rydde opp» i regulering og i praksis, samt en mangfoldiggjøring innad i havfisketurismesegmentet av opplevelsesturisme:

«Jeg tror at man vil få.. ei god uttelling hvis man klarer å etablere et rammeverk som klarer å rydde litt mer enn det som er i dag. Og jeg tror det ligger store muligheter.. det ligger store muligheter innafor å kunne.. hva skal jeg si... rendyrke de forskjellige segmentene opp langs kysten. Vi har forskjellige forutsetninger.. hvis du tar for deg de forskjellige regionene i Norge i forhold til mengde fisk, og i forhold til forholdene som er.. klimamessig og.. og da tenker jeg at de områdene som er lengre ned [sør], så er det kanskje de segmentene som omhandler de folkene som vil ha en fiskeopplevelse en dag eller to som er mest.. aktuelt. Men sånn som for oss, så er det de genuint interesserte havfiskerne som er det største markedet. Men vi ønsker jo også lyst til å ta i bruk mulighetene, og tenke mer helårlig.. jeg tror at.. det er den genuint interesserte havfiskeren som vi henvender oss til, og der vi har størst mulighet.»

Utsagnet fra driveren illustrerer at lokalt forankrede bedrifter i regionen i stor grad deler talspersonene for kommunenes ønske om en redelig drift i framtiden. Denne driveren av en viktig turistfiskebedrift bedrift, er opptatt av omdømmet og like konkurransevilkår for næringen. Tanker rundt næringens omdømme, og dermed hvordan både fremmede og lokale ser på aktører innen havfisketurisme under ett, er noe som presenteres av flere informanter med interesser i næringen. Dette er forståelig. Like konkurransevilkår og det å være en del av en næring med et godt omdømme er viktig for deres markedsføring og driftsgrunnlag. Selv om dette slik sett kan anses som en økonomisk egeninteresse, vil det også inngå naturlig i et større lokalt ønske om lokal forankring og ryddige former innen næringen.

Alt i alt illustrerer svarene fra både kommuner og en representant for næringsinteressene, stort sett det samme ønskescenarioet innen næringen. Mulighetene som ble presentert i forrige kapittel gjenspeiler dette felles ønskescenarioet. Utfordringene og problemene illustrerer det skrekkscenarioet Husby presenterer. Samlet sett viser materialet at det lokalt er en felles enighet mellom kommunene der havfisketurisme utspiller seg, og representanter fra næringen. Denne enigheten dreier seg om innholdet i hva som er skrekk- og ønskescenarioer. I så måte viser dette at *hvor* man vil med næringen i distriktene er forholdsvis likt. Spørsmålet videre vil da være å se på *hvordan* dette skal oppnås.

Her er ett inntak drøftinger av samstyring av utviklingen viktig for å få et helhetlig bilde av interesser, utfordringer og gode løsninger. Dette viser hvordan feltet kompliseres ved at endring av vilkårene rundt havfisketurisme innebærer bidrag fra et større spekter ulike aktører og myndighetsorganer. Scenarioene nevnt ovenfor er i hovedsak fokusert på det utfallet som er et resultat av regulering og kontrollmekanismer. Dermed vil reguleringsarbeid i stor grad være instrumentelt for å oppnå den lokale forankringen som er ønsket i distriktene.

Videre er usikkerheten om utfall og bieffektiver av de reguleringene som gjøres, en del av det som må tas høyde for i utviklingen av et rammeverk. En forskrift som har en gitt intensjon, kan for en aktørgruppe eller i sin helhet ha uønsket effekt. Et eksempel på dette, er hvordan Mona Saab, som driver av en større havfisketurismebedrift, og samtidig aktiv i interesseorganisasjoner i reiselivet, uttrykker frustrasjon over et av Fiskeridirektoratets vedtak om registrering av bedrifter som tilbyr turistfiske. Fra Fiskeridirektoratets side kan det tenkes at dette på sikt vil gi en bedre oversikt over bedrifter i næringen. Ved registrerte bedrifter, kan turistene som besøker ta med seg 20 kg ut av landet. Turister som er på en uregistrert bedrift, kun kan ta med seg 10 kg. Dette skillet i kvote kan fungere som incentiv til økt registrering av

bedrifter. Ulempen Saab viser til, er at kravet for å bli registrert som turistfiskebedrift er alt for lavt. Fokus på informasjonsplikt og sikkerhetsutstyr er varierende mellom bedrifter, men «bonusen» for å være registrert blir den samme.

Med det lave kravet for registreringsordning forsvinner en mulighet til å sette et virksomt skille mellom de som er seriøse og mindre seriøse aktører i næringen per i dag. Slik Saab ser dette, vil resultatet bli at bedrifter som ikke nødvendigvis kan vise til godkjenninger, markedsføres som havfisketurismebedrift uten å oppfylle strengere vilkår. I likhet med resten av arbeidsgruppen for havfisketurisme i Vest-Finnmark Rådet, fronter Saab en sertifiseringsordning. En slik ordning vil i større grad få på plass en standardisering av virksomheter, der hensyn til sikkerhet og verdiskapning lokalt ivaretas i større grad enn i dag.

Når det gjelder Fiskeridirektoratets framlegg, mener Saab, kunne denne i første omgang frivillige registreringen av bedrifter, brukes som utgangspunkt for videre regulering. Oversikten over fisketurisme kunne gi en oversikt over antall bedrifter langs kysten, og dermed gi et tallfestet grunnlag og en oversikt for arbeid med regulering. Mona Saab, som representant for en større turistfiskebedrift savner strengere krav for registrering. Som vist tidligere, handler dette i stor grad om like konkurransevilkår, samt et behov for tydelige retningslinjer for næringen. Dette eksemplet viser hvordan ulike aktører i det fremvoksende næringsnettverket har ulike perspektiver og interesser i de forskrifter og regler som kommer.

Eksemplet ovenfor, illustrerer litt av den kompleksiteten næringen og de myndighetsorganer som kan utforme regelverk står ovenfor. Det vil i stor grad være fordeler og ulemper for ulike aktører, uansett forskrift. Likevel illustrerer forskriftene som de siste årene har kommet fra Fiskeridirektoratet, at det fra deres side er iverksatt arbeid, basert på den vinklingen som direktoratet står for. Hvordan dette så møtes av næringen, og hvilke konsekvenser det får for bedrifter i praksis, blir noe som vil erfares i ettertid. Som vist, er det i feltet rundt havfisketurisme en tvetydighet rundt mål og ønskede utfall, samt i vurdering rundt sammenhengen mellom årsak og virkning av ulike tiltak. Eksemplet rundt denne forskriftens hensikt for myndighetsutøver, kontra den potensielt gunstige eller ugunstige effekten for næringsaktører, illustrerer kompleksiteten i feltet. Dette understreker dermed viktigheten av involvering, av dialog og av samspill mellom ulike aktørtyper og instanser i samstyringen av havfisketurisme.

Videre viser eksemplet viktigheten av inkluderende kommunikasjon og samspill i prosessen med utvikling av forvaltningsrammene. Tross denne typen ulike perspektiver på de grep som er tatt, er det i stor grad enighet om hvordan det ønskes at næringsvirksomheten skal gjennomføres i praksis i framtiden. Prosesser for å nå dette målet er allerede i gang. Mangfoldet aktører som etter hvert har blitt synlige i prosessen, illustrerer den regulative kompleksiteten som skal til for å skape gode rammer for ønsket utvikling av næringen. Ønskescenarioet for havfisketurismens framtid er imidlertid tydelig. Men, det gjenstår å finne veien til målet. For å oppnå et ønsket mål, er det gunstig med en overordnet plan for å tydeliggjøre *hvordan* målet skal nås. Slik sett, kan en si at det overordnede målet med en utvikling av forvaltningen rundt havfisketurisme, i stor grad vil handle om en styring av utvikling i sosiale systemer. Utviklingen av det sosiale systemet rundt havfisketurisme gjør at denne utviklingsprosessen faller inn under Medalens definisjon av planlegging. Den er; «Planlegging er styring av endring i sosiale systemer» (Medalen, 2005:187). For å oppnå det ønskede scenarioet som uttrykkes på lokalt hold, må det settes en kurs, for deretter å ta styringen for å komme dit.

Selv om oppfatning om ønskede mål og ønskede utfall kan være tvetydige, og det er en usikkerhet når det kommer til årsak og virkning i forvaltningstiltak, er det i stor grad et større overordnet ønske om hvor man vil med de tiltakene som etter hvert kommer. Det er i stor grad med det eksisterende rammeverket problemer og utfordringer som beskrives i dag har hatt rom til å utfolde seg. Slik sett møtes parter med et felles ønske om endring, og i stor grad samstemthet når det kommer til ønsket resultat av de rammevilkårene som settes.

6.2 Svake båndes rolle i engasjement rundt næringen

Dette delkapitlet ser på hvordan Granovetters perspektiver på svake bånd kan anvendes for å beskrive og forstå engasjementet av aktører i næringen. Her viser jeg hvordan denne mekanismen har først til nettverksdannelser og samarbeid for forbedret kontroll- og forvaltningspraksis.

6.2.1 Engasjement gjennom svake bånd

Et element som ble stadig tydeligere utover i feltarbeidsprosessen, er at engasjementet rundt utvikling av havfisketurisme, og det å få næringen på agendaen regionalt og lokalt, i stor grad er preget av enkeltindividers innsats. Det at ordførere i 2017 har sett seg forsynt med å miste kontrollen over næringsaktivitet og kriminalitet i egen kommune, har vært utslagsgivende for

det brede arbeidet rundt næringen som er i dag. Videre har Mona Saab, en av driverne av Big Fish Adventure i Hasvik, arbeidet gjennom sine verv, blant annet i NHO Reiseliv:

«Etter stort press fra meg, har NHO etablert et havfiskeforum som er veldig aktivt. Som har fått ganske mange medlemmer. I tillegg er det etablert noe som heter YES Seafishing som også er en nettverksfunksjon for havfiskebedrifter. (...) Jeg tenker at næringen ved å ha etablert to forum, (...), har kommet et stykke på vei, og har møteplasser der man... tar opp og diskuterer og følger opp de tingene som kommer fram..» (Mona Saab)

Utsagnet fra Saab viser at det er vilje for endring innad i næringen, og at NHO Reiselivs opprettelse av et bransjeforum for turistfiske viser dette. Det viser også hvordan engasjerte næringsaktører gjennom sine verv kan bidra til å sette utvikling av næringen på dagsorden. I denne analysen er dette et viktig element, ettersom det visert at også næringen, ikke bare styringsorganer, ønsker strengere krav og mer like konkurransevilkår.

Mye av det arbeidet som foregår i dag, har sitt utspring i engasjement blant ordførerne som satt i Vest-Finnmark Rådet fram til 2019. Nordkapp og Hasvik er de to kommunene i regionen der havfisketurisme har vokst seg størst. Det er i disse kommunene havfisketurisme har bydd på flest utfordringer. Når kommunenes eget handlingsrom for å styre utvikling av aktivitet og næring i egen kommune ikke er nok, har de aktivt iverksatt både kunnskapsinnhenting og tatt kontakt med relevante instanser for å få til kontroller og samarbeid. Dette bekreftes av daværende næringslivkontakt i Politiet i Finnmark, som påpeker at det var gjennom deres henvendelse at politiet startet å se ulike saker i sammenheng, og vurderte hvordan dette kan håndteres.

Den økte bevisstheten rundt de lokale utfordringene rundt næringen, gjorde at politiet kunne se på sine egne funn og andre etater i Arbeidslivskriminalitetssamarbeidets funn med nye øyne. Den helhetsforståelsen som vokste fram danner et bilde av utfordringene i og rundt havfisketurisme som næring, hadde ikke blitt til dersom det ikke hadde vært for kontakt fra kommunenes side. Denne bevisstgjøringen illustrerer godt hvordan svake bånd mellom etater og offentlige instanser er viktig for styrking av faglig innsikt og effektivitet i håndtering av næringen. Denne bevisstgjøringen og kunnskapen gir også grunnlag for utvikling av forvaltningsmekanismer. Det forhold at ordførerne i Hasvik og Nordkapp tok direkte kontakt med Næringslivskontakten med den problematikken de så i sine kommuner, var direkte utslagsgivende for det arbeidet som i ettertid har blitt iverksatt. Regionrådets

arbeidsgruppeleder, Steinar Halvorsen, presiserer at dersom det ikke hadde vært for engasjementet hos ordførerne i Hasvik og Nordkapp, daglig leder i Regionrådet Bente Husby og Big Fish Adventure- driver Mona Saab, ville ikke utvikling av rammeverk for turistfiske vært på dagsorden i samme grad som i dag.

Inkludering av arbeid med havfisketurisme innenfor A-krimssamarbeidets arbeidsgruppe viser at etatene tar problematikken på alvor. Havfisketurisme er noe arbeidsgruppen har brukt mye ressurser på. Det ble gjennomført kontroll i to kommuner i 2018, og i tre kommuner i 2019. Videre viser dette hvordan kontakt mellom ulike nivåer og etater i offentlig sektor er viktig for utvikling av rammeverk og praksis for forvaltning og kontroller.

I et nettverksperspektiv, knyttes det svake bånd mellom sterkere knyttede nettverk gjennom både enkeltindivider og enkelthendelser. Et eksempel på en nøkkelperson som har bidratt til å knytte bånd mellom ulike sfærer rundt havfisketurisme, er Mona Saab. Saab driver Big Fish Adventure i Hasvik kommune, men har også fartstid i lokalt reiselivsforum, NHO Reiselivs styre, og etter hvert også NHOs Bransjeforum for Havfisketurisme. Ved å både være en aktør som opplever hvordan dagens rammeverk fungerer i praksis, og aktivt deltakende i sine verv i andre fora, kommuniseres erfaring og saker mellom sfærer som ellers ikke ville forekommet. Slikt sett kan en si at Saabs mobilitet mellom sfærer har bidratt til å sette havfisketurisme som næring på agendaen på nasjonalt nivå.

Et gjennomgående svar i kontakt med etater, næringsaktører og kommuner, er at det er uvisst hvem som er ansvarlig for å få på plass et rammeverk. Videre er det også varierende svar på hvem som har noen form for hovedansvar. Fiskeridirektoratet har primært ressursansvar, og dermed ikke ansvar for en næringsvirksomhet som sådan. Likedan kan ikke næringen selv finne opp regler, annet enn eksempelvis retningslinjer for organiserte bedrifter. Etersom de jeg har hatt intervjuer med ikke identifiserer noen tydelig ansvarshavende, sitter man i praksis igjen med et «alle og ingen». Alle har et delansvar i kraft av sin myndighetsutøvelse, men ingen har et spesifikt ansvar for utvikling av et fullstendig rammeverk. For at denne forvaltningssituasjonen skal forbedres og føre til resultater for styring, viser min analyse at det kreves samspill. Det vil si at det er gjennom kontakt og samtaler mellom kommuner, næring og etater, og gjennom samarbeid og dannelse av nettverk rundt det som blir en næring at en forvaltningsendring kan utvikles.

Videre har Vest-Finnmark Rådet vært en arena for utveksling av erfaringer og samarbeid rundt næringen. Dette har materialisert seg i et forstudie med påfølgende rapport, et forprosjekt hvor dialogmøte for næring og offentlige instanser var en del av prosjektet, samt et planlagt videre prosjekt for videre arbeid rundt næringen. Ved å invitere til dialogmøte om hvordan næringen skal forvaltes og hvilke hovedtemaer som bør stå i fokus, dannes det et grunnlag for at representanter fra både næring og offentlig forvaltning kan bidra og lære. Gjennom å belyse flere perspektiver rundt temaer som sikkerhet, ressursbruk og økonomi, dannes det et solid grunnlag for anbefalinger til videre regulering og rammebetingelser for næringen. Som nevnt tidligere, har eksempelvis sikkerhet på havet, håndtering av ressursen, lokal merverdi og ulike vilkår for drift skapt debatt.

6.2.2 Parallell og koordinert innsats for endring – løse og tette nettverk

For å skape en oversikt over den prosessen jeg har gått inn i og fulgt, er det nyttig med en oversikt over ulike stadier i prosessen. Som det fremgår av tabellen under, er det en flytende overgang mellom konteksten for og prosessen i min oppgave. Dette kan forklares ved at det er et mangfold av etater og aktørtyper som trekkes mot det *magnetfeltet for et nettverk* turistfiske forvaltningsmessig er. De relevante etatene og aktørene rundt næringen har ikke hatt noen felles arena for å samles rundt temaet. Dermed har det til dels vært iverksatt arbeid fra ulike etater. Et eksempel på dette, er at det først er i høringsforslaget om forskriftsendring for turistfiskevirksomheter at jeg ble bevisst på et påstartet samarbeid mellom Direktorat for Samfunnssikkerhet og Beredskap, Fiskeridirektoratet og Sjøfartsdirektoratet. Under mitt feltarbeid sommeren 2019, var det heller ikke noen av mine informanter som nevnte dette.

4 Tidslinje for engasjement og iverksatt arbeid

Når	Hvem	Hva
2017	Ordførere i Hasvik og Nordkapp kommune. Vest-Finnmark Rådet.	Kontakter politiet for å informere om utfordringer de selv ikke har myndighet til å håndtere. Tematikk tas opp i Vest-Finnmark Rådet.
2018		
Januar	Fiskeridirektoratet	Endrede forskrifter for regulering av turistfiske
Juli-August	Vest-Finnmark Rådet	Forstudie og rapport om status for havfisketurisme i Vest-Finnmark
Juli-August	Arbeidsgruppe i A-krimsamarbeidet Finnmark	Tverretattlig kontroll for turistfiskebedrifter i regionen
2019		

Juli	–	Arbeidsgruppe i A-krimssamarbeidet Finnmark	Tverretattlig kontroll for turistfiskebedrifter i regionen
August			
September		Arbeidsgruppe i A-krimssamarbeidet i Finnmark	Evalueringssmøte av kontroller, lærdom til 2020
Oktober		Vest-Finnmark Rådet med støttespillere og deltakere	Dialogverksted om forvaltning av havfisketurisme som næring.
November		Fiskeriminister, representanter fra ulike organer	Arbeidssmøte om håndtering og forvaltning av fisketurisme som næring
2020			
Januar		Fiskeridirektoratet	Publisering av høringsforslag for forskriftsendring for turistfiske
Februar		Vest-Finnmark Rådet	Publisering av «Sluttrapport for forprosjekt» om havfisketurisme i regionen

Som tidsperspektivene i tabellen ovenfor viser, har det vært en gradvis økning i instanser som samarbeider med forvaltningsperspektiver rundt havfisketurisme. Opprettelsen av kontakt og samarbeid mellom de ulike instansene, kan beskrives som kontakt gjennom svake bånd. Som nevnt, var det individer og etter hvert Vest-Finnmark Rådet arbeidsgruppe for havfisketurisme som satte i gang arbeid med å få turistfiske på dagsordenen. Forstudien som ble gjennomført i 2018 dannet kunnskapsgrunnlag for videre arbeid med utforming av endringsforslag for regulering av turistfiske som næringsvirksomhet. Siden 2017, har engasjementet spredd seg gjennom flere ledd, og har vært tatt opp på nasjonal dagsorden. Dette vil ikke si at prosessen med en forvaltningsutvikling for turistfiske er over. Tvert imot, beskrives denne prosessen som en startfase for en mer helhetlig forvaltning av næringen.

6.3 Tverretattlig kontroll i distrikter

Som et resultat av kommunepolitikeres kontakt med politiet angående de forholdene de ikke selv kunne håndtere, ble kontroller av turistfiskebedrifter i 2018 inkludert i et eksisterende samarbeid for arbeidslivskriminalitet i Vest-Finnmark Politidistrikt. Denne arbeidsgruppen inkluderer representanter skatteetaten, lokal skatteoppkrever, arbeidstilsynet, politiet og fiskeridirektoratet. Det at kontroll av turistfiskebedrifter vektlegges i en slik arbeidsgruppe, viser at myndighetsutøvere fra ulike områder tar problematikken på alvor. Kontrollarbeid i 2018 og 2019 har vært et resultat av bevisstgjøringen rundt behovet for en helhetlig kontrollmekanisme for næringen. Den fragmenteringen i handlingsrom som ble beskrevet i

kommunene i kapittel 5, kan også overføres til andre offentlige etater, og det har derfor vært behov for en sammensatt gruppe fra de ulike etatene for å få gjennomført helhetlige kontroller. Gjennom samtale med daværende næringslivkontakt i politiet, ble jeg satt i kontakt med arbeidsgruppen som kontrollerte turistfiskebedrifter, og fikk overvære evalueringsmøtet etter en av kontrollene i 2019. Ved kontrollene var det med en representant fra politiet, en fra Fiskeridirektoratet, kommunens skatteoppkrever, en fra skatteetaten og arbeidstilsynet. Til sammen kunne de da få en helhetlig vurdering av bedriftene. Under dette møtet ble kontrollene og deres intensjon versus resultat diskutert.

Under aksjonen, ble det kontrollert anlegg og bedrifter som tilbyr havfisketurisme. Det ble avdekket lovbrudd, ble vekket mistanke om lovbrudd, og gjennomgått hvordan bedriftene driver. Innledningsvis i vurderingen av kontrollene, ble det påpekt hvordan også representantene ikke per dags dato har spesifikke nok forskrifter å forholde seg til ved kontroll. Eksempelvis påpekte representanten fra Fiskeridirektoratet at det er mulig å komme å observere. Men ettersom fritidsfiskekvoten er slik den er, gjøres ikke annet enn å observere synlig kvantum på land, for så å eventuelt sammenligne dette med rapportering fra bedriften. På direkte spørsmål om hvordan representanten vurderte de forskriftene hun hadde å kontrollere for, uttrykte vedkommende:

«Reglene er ikke laget for turistfiske. Forpliktelse til rapportering av antall. Man kan ikke vite antall kilo av å vite antall fisk. (...) Med andre ord er det et svakt regelverk i denne settingen.»

I samtale med en annen representant fra Fiskeridirektoratets kontrollseksjon, kom det fram lignende perspektiv på dagens forskrifter:

«Kontrollseksjonen har vært på flere kontroller, og ser litt hvor mye som ligger på kjøll. Men mer kan de ikke gjøre per i dag.»

Dette praktiske eksemplet illustrerer hvordan havfisketurisme som næring ikke er lett kontrollerbart med tanke på uttak av fiskeressurser. Direktoratets innrapporteringsfunksjon per i dag gjør at turister (eller bedriftene) skal rapportere antall fisk, og ikke antall kilo. Dermed er Fiskeridirektoratet avhengig av gode modeller for å gjøre estimater på faktisk uttak, ettersom størrelsen på de fiskene som tas opp varierer mellom eksempelvis 4 og 200kg.

Funnene ved de lokalitetene som ble sjekket, understreker det spennet i aktørtyper som har blitt diskutert både i media og belyst av Vest-Finnmark Rådets forstudierapport. Jeg kan ikke gå inn

på spesifikke forhold som ble avdekket under aksjonen, men noen generelle funn kan jeg presentere. Det som går igjen ved en del av lokalitetene, er at bedriftene ikke er norskregistrerte. Her er det ikke søkt om bruksendring på boligbygg, det er manglende kontakter på arbeidsforhold og det er drift uten driftstillatelse. Videre fant arbeidsgruppen mangler i regnskapsføring og rapportering inn til skatt. Dette er funn om mangler og regelbrudd som kan kobles til eksisterende regelverk. Det er følgelig forhold som er forholdsvis håndterbare med tanke på potensielle sanksjoner eller pålegg.

Ved noen av lokalitetene, var det ikke like konkrete brudd på noe lovverk. Men her ble det likevel vekt mistanke om at ikke alt var som det skulle være. Dette handlet om fraværende drivere, og drivere som det ikke mulig å komme i kontakt med. Ved ett tilfelle, ble det funnet et hus med mistenkelig mange «gjester» gjennom sommeren. Her spurte de som kontrollerte seg selv om dette kunne være realistisk. De spurte også seg selv om dette kunne være en bedrift som ikke var registrert i Norge, og ikke ønsket oppmerksomhet.

I et av tilfellene var det mistenkelig godt tilrettelagt for «mataukfiske» gjennom stor frysekapasitet. Her ble turistene senere stoppet av tollene på grensen med for mye fisk. Det som vises er hvordan at det er viktig med et helhetlig samarbeid mellom de som kontrollerer på lokasjon på den ene siden, og tollvesenet på den andre siden. Et annet funn som omhandlet fisken som ressurs, er hvordan det var et manglende fokus på behandlingen av fisken som ressurs og matkilde. Dette vil si at fisken ikke ble fullstendig utnyttet. Dermed går det til spille fullt brukelige matressurser i form av avskjær og dumping av store deler av fisken.

Samarbeidet med kontroller, og det de ulike etatene får nøstet opp i etterkant, viser hvor viktig det er med samarbeid mellom etater, kommuner og øvrige myndigheter når myndighetsområdene er så fragmenterte som i dag. Ettersom det er et stort spenn av ulike regler og forskrifter som omfatter havfisketurisme som næring, er koordinert samarbeid viktig. Til videre arbeid rundt dette, påpeker representantene nødvendigheten av å inkludere Mattilsynet med tanke på råstoffhåndtering, og Sjøfartsdirektoratet for kontrollering av båtsikkerhet ved bedriftene. Kompleksiteten vises ved at det som kreves er samtidig eller kombinert praktisk gjennomføring av kontroll fra fagkyndige instanser og avdekking og dokumentasjon av funn hos bedriftene. Det vil si den typen kompleksitet for regulering som offentlig forvaltning og kontrollmyndighet står ovenfor når det kommer til å kontrollere at eksisterende rammevilkår blir overholdt. Det faktum at det må til representasjon fra minst 5 offentlige

myndighetsinstanser for å kunne ha en helhetlig kontroll ved bedriftene, viser den regulative fragmenteringen havfisketurismen står oppe i.

Gjennom samarbeidet får representanter fra ulike etater og organer øynene opp for utfordringer for sitt felt de ellers ikke ville hatt tilgang til uten dette samarbeidet. Mer spesifikt her er kontrollseksjonen i Fiskeridirektoratet, skatteoppkrevere, politi og Arbeidstilsyn. Stikkord her er rammeverk rundt uttak av fisk ved turistfiske, innførsel av båter, sesongarbeid og arbeidstillatelse og arbeidsforhold. Eksempelvis medfører manglende norsk statsborgerskap og bedriftsregistrering at det ikke skattes av inntektene i kommunene.

Individene som er engasjert i arbeidsgruppen rundt havfisketurisme, har ikke dette som daglig arbeid. Ved at representanter fra ulike myndighetsinnehavere blir satt sammen for å arbeide rundt et tema, blir det dannet svake bånd mellom tettere nettverk innad i representantenes etater. Dette gjør at den kunnskapen og erfaringen arbeidsgruppen gjør seg, effektivt blir spredt til relevante etater, altså etater, som ellers ikke uten videre ville vært i kontakt for å samarbeide. Dette får frem hvordan Granovetters svake bånd- teori kan utspille seg i praksis. I dette tilfellet har ingen enkeltindivider skiftet arbeidsoppgave eller posisjon. Men de har blitt satt til å samarbeide rundt et tema med representanter fra andre fagmiljøer. De erfaringene som gjøres i samarbeidet blir unike, siden samarbeidet rundt turistfiske er nytt. Denne gruppen individer blir en kunnskaps- og kontrollgruppe som utvikler kompetanse for videre praksis. Gruppen blir også et knutepunkt av svake bånd mellom myndighetsorganer.

Dette knutepunktet av svake bånd mellom etater, kan også beskrives som et nettverk, etter Medalen og Fimreites definisjon. I følge denne definisjonen framstilles nettverk som «klynger av ressurssterke aktører og er konstruert rundt magnetfelt. Institusjoner er konstruert for å involvere et bredere tilfang av aktører.» (ÅR, SIDE). Havfisketurisme og dens utfordring er det magnetfeltet som har tiltrukket seg representanter fra ulike aktører, i dette tilfellet representanter fra ulike myndighetsorganer. Arbeidsgruppen kan beskrives som den institusjonen som er nå, og som potensielt inkluderer representanter fra flere etater framover.

Til en viss grad kan den nyopprettede arbeidsgruppen for kontroller av bedrifter som tilbyr havfisketurisme, minne om et styringsnettverk etter Sørensen og Torfings definisjon (2005a,18, i Røiseland og Vabo, 2012:25). I denne konteksten kan denne gruppen defineres som et «kontrollnettverk», sammensatt gjennom «horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører (...)). Hver for seg tilhører representantene

myndighetsorganer og etater som er operasjonelt autonome, men som jobber sammen for å bidra til et mer helhetlig resultat i kraft av hverandres myndighetsområder. Videre danner dette som nevnt et helhetlig kunnskapsgrunnlag basert på erfaringer knyttet til forskriftsanvendelse og praktiske utfordringer. Hver av de ulike representantene i gruppen kan ta med seg et helhetlig bilde på forvaltningsutfordringer tilbake til sitt organ, som kunnskapsgrunnlag for arbeid med forskrifter, rutiner og praksis. På sikt kan slike arbeid gjennom helhetlig kompetansebygging påvirke utviklingen av videre forvaltningspraksis på området. Dette vil ha vise tilbake til hvordan nettverksstyring søker bidra til offentlig styring (ibid).

6.3.1 Kontroll og tilstedeværelse som forebyggende tiltak

Daværende næringslivkontakt i Vest-Finnmark Politidistrikt understreket viktigheten av synlighet i lokalsamfunn som forbyggende tiltak mot lovbrudd. Dette gjelder også når det kommer til kontroller av havfisketurismebedrifter. Betjenten sammenligner politikontroll og tverretatlige kontroller med politiets fartskontroller på gitte veistrekninger. Der det er hyppige kontroller, går også farten ned. Denne logikken kan ifølge ham overføres til driftspraksis for bedrifter innen havfisketurisme. Ved å være synlig i lokalsamfunn, viser etatene at de ønsker at næringspraksis skal være på stell. Videre kan dette gi rom for veiledning av bedrifter. Den tverretatlige kontrollen som jeg fikk observere evalueringen av, viste at en et par bedrifter først og fremst trenger veiledning. De ønsket åpenbart å drive næringsvirksomheten ordentlig.

En av utfordringene med denne typen arbeid, er at eksempelvis politiet primært blir målt på resultatoppnåelse. Dette innebærer hovedsakelig behandlingstid og oppklaringsprosent som avgjørende kriterier. Denne typen måling av resultat gjør det vanskelig å vise utbytte av tilstedeværelse og forebyggende tiltak. Politimannen forklarte hvordan det er vanskelig å måle forebyggende arbeid, og at det dermed er vanskeligere å argumentere for midler til dette.

Resultatet av de tverretatlige aksjonene som er blitt gjort så langt, viser at også tilstedeværelse og synlighet kan ha forebyggende effekt på andre områder. Det er viktig å vurdere hensikten med kontroller, også for den tverretatlige arbeidsgruppen. Videre gir økt synlighet rom for økt dialog med de bedriftene det angår. Her er det viktig å huske at det er tilstrekkelig fokus på sikkerhet og praksis for næringsvirksomhet som står i sentrum. Dette vil si at hovedhensikten med kontroller er ikke å «ta så mange som mulig». Hensikten er å gjøre det en kan for at sikkerhet til lands og til vanns blir ivaretatt, og at næringsvirksomheten drives etter forskriftene. Dermed kan det å kontakte bedrifter på åpent vis være en inngang til videre kommunikasjon og informasjon mellom bedrift og myndighetsutøvere.

Samlet sett viser både de tverretatlige kontrollene i regi av arbeidsgruppen for turistfiske og eksempler fra kommunene i forrige kapittel at tilstedeværelse og kommunikasjon er viktig. Informasjonsflyt mellom myndighetsutøvere, bransjeorganisasjon, kommuner og bedrifter gjør at kunnskapsgrunnlaget både for drift av næringsvirksomhet og forvaltningsutvikling blir styrket.

6.3.2 Tilretteleggende rammer for verdiskapning

Som nevnt både i uttalelser fra kommunene i kapittel 5, og fra kommuner og næring tidligere i dette kapitlet, er lokal forankring og verdiskapning et overordnet mål. Dette innebærer at de tiltak som gjøres, være seg forskriftsendringer eller hyppige kontroller, har en felles hensikt. I arbeid med utvikling av forvaltningen av turistfisket, vil målet være at de rammene som settes, har lokal forankring som hensikt. Framtiden vil vise om de endringer som snakkes fram i tverretatlig kontrollarbeid og på dialogverksted virkelig fører til dette. Når kommuner, bransje og offentlige etater snakker om handlingsrom, utfordringer og muligheter som turistfisket bringer med seg, er ønskene tilnærmet entydig. Ønskescenariot for forvaltingsendring er at de rammene som settes vil gjøre at useriøse aktører blir luket ut, og at de som driver seriøst bidrar til lokalt forankret verdiskapning. Slik som de tverretatlige kontrollene i distriktene klart har vist, er ikke rammeverket for å oppnå dette tilstede i dag. Likevel viser arbeidet som gjøres gjennom dialogverksted og iverksettelse av nye samarbeider at en forvaltningsendring er på trappene.

6.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg vist at det er iverksatt endringsprosesser i forvaltningen rundt turistfiske, fra lokalt og regionalt nivå. Jeg mener at jeg har vist hvordan i alle fall deler av prosessen for framveksten av havfisketurisme som næring har utviklet seg. Dette er i skapt gjennom svake bånd fra individ til instans. Engasjementet fra lokalt og regionalt nivå har resultert i et regionalt prosjekt for kunnskapsutvikling for næringen. Videre har kontakten med næringslivskontakten i politiet gjort at det har blitt iverksatt et tverretatlig samarbeid for håndhevelse av relevante forskrifter. Dette arbeidet har vist at slik forvaltningsbildet er i dag, er det vanskelig å effektivt kontrollere på anlegg. Videre har engasjementet og inkludering av stadig flere aktører på ulike nivåer vist at forvaltningsbildet er komplekst. Dette fordrer at direktorater, kommuner, bransjeorganisasjoner og næring samarbeider for videre forvaltningsutvikling. I neste analysekapittel vil jeg gå inn på de prosessene som har vært i gang under mitt feltarbeid.

7 Kunnskapsutvikling og forvaltningsendring

Som nevnt i de to tidligere kapitlene, har det gjennom analysen vist seg at målet for forvaltningsendring har vært samstemt fra lokalt og regionalt engasjement. Formelt sett visert havressurslovas formålsparagraf formaliseringen av den lokale forankringen av verdiskapning som er ønsket i distriktene. De to tidligere kapitlene har vist hvordan lokalt engasjement har vært basert på et ønske om lokalt forankrede turistfiskevirksomheter. I dette analysekapitlet fokuserer jeg på de prosessene som er iverksatt, og i hvilke forvaltningsendringer som er oppe til diskusjon. For å belyse dette, vil jeg først gå gjennom min deltakelse på dialogverksted i Alta i oktober 2019. Deretter sluttrapporten fra forprosjektet Vest-Finnmark Rådet har gjennomført, samt Fiskeridirektoratets høringsforslag for forskrift om turistfiskevirksomheter fra januar 2020. For å belyse dette vil jeg forsøke å besvare følgende forskningsspørsmål:

- Hvilke aktører har blitt engasjert i samstyring av forvaltningsutvikling rundt turistfiske?
- Hvordan arbeider ulike organer med kunnskapsutvikling og forvaltningsendring rundt næringen?

For å gripe denne prosessen og utviklingen, vil jeg anvende nettverksteori, samstyringsteori og dens kritikk for å belyse de prosessene som er i gang. Den utviklingsprosessen som er i gang rundt havfisketurisme i dag, vil også belyses gjennom Granovetters svake bånd- perspektiver. Samlet sett vil de nevnte teoretiske perspektivene danne rammene for å forstå hvordan mulighetene for nasjonal og regional samstyring har utviklet seg fra lokalt til nasjonalt nivå.

7.1 Dialogverksted mellom næring og myndighet

Initiert av Vest-Finnmark Rådet, med støtte fra NHO Reiseliv og Innovasjon Norge Arktis, ble det i oktober 2019 avholdt et dialogverksted, der representanter fra myndigheter, NHO Reiseliv, havfisketurismebedrifter, Innovasjon Norge, kommuner og forskning ble samlet. Programmet for verkstedet la opp til tre hovedbolker, der sikkerhet, ressursbruk og reglement stod på planen. Gjennomgang av ulike perspektiver, utfordringer og muligheter med næringen ble gjennomgått både i grupper og i plenum. Vest Finnmark Rådet som arrangør hadde satt plan og program, og hadde slik sett i stor grad definisjonsmakten når det kom til temaer som ble tatt opp. Inndelingen av tematiske seminarer gjorde at det var noe variasjon i deltakere, men det var i stor grad stabile grupper og deltakere i diskusjonene.

Over to dager deltok representantene i gruppediskusjoner og plenumsdiskusjoner om sikkerhet på land og på havet, anvendelse av fisken som ressurs og en vurdering av dagens regelverk. På

dette tidspunktet var det ikke ennå utarbeidet noen helhetlig oversikt over det eksisterende regelverket som gjaldt for alle bedrifter, mens eksempelvis medlemsbedrifter av NHO Reiseliv følger gitte retningslinjer satt av NHO. Temainndelingen mellom sikkerhet, regelverk og ressurs fikk ulike utfordringer og muligheter fram på bordet, men på seminaret hadde alle tre temaer samlet sett et forbedret forvaltningsrammeverk som formål.

7.1.1 Problematisering av næringens utfordringer

En av de innledende temaene vi var innom, ble stilt i plenum; *hva er det egentlige problemet i næringen?* To representanter fra fisketurismenæringen, presiserte at det er uklart regelverk rundt hvordan bedriften eller turisten skal håndtere «restfisken» over 20 kg. Her er det manglende og uklare regelverk. Videre påpekes det respekt og forståelse av fisk og fiskerier. Her kolliderer tradisjonelt syn på fiskeriene, matauk og det som kalles sportsfiske. Forvaltningsmessig ønskes det at det skal være stor forskjell på fiskeri og turistfiske. I korte trekk identifiseres uklart regelverk som et av hovedelementene i problematikken rundt havfisketurisme. Det passer godt med min analyse fra lokalt nivå om at det er fragmentert handlingsrom og myndighet i kommuner og kontrollmyndigheter.

Det første seminaret omhandlet marine ressurser, og hadde noen ferdigformulerte spørsmål som grunnlag for diskusjon i grupper og plenum. Disse var: Hvordan bør et system som sikrer havfisketuristbedriftene rettigheter til marine ressurser organiseres? Hvordan bør et system som gir et riktig statistisk grunnlag på lik linje med resten av kvotesystemet organiseres? Hvem bør utvikle det? Hvem bør ha ansvaret for å håndheve det? Stikkord for diskusjon: bærekraft, verdiskapning, ressursutnyttelse, kontroll. Som det spørsmålene illustrerer, er anvendelsen av fisken som fellesressurs en viktig del av dette seminaret. Selv om ikke havressurslova ennå angår havfisketurisme slik som den angår andre marine næringer, er intensjonen med en endring i forvaltningen av havfisketurisme svært lik. Hovedtema her blir de lokale ringvirkningene av verdiskapningen basert på ressursen, samt hvordan dette påvirker fisken som ressurs. Dersom ressursen ikke blir beskattet mer enn fritidsfiskekvoten inkluderer, gjenstår det primært de sosiale og regulative aspektene rundt havfisketurisme. Som vist i tidligere kapitler, er det nettopp disse sosiale forventningene til normer og hensyn til regelverk som har skapt misnøye i distriktene.

Et av de forslagene for håndtering og profesjonalisering av havfisketurismebedrifter, er en sertifiseringsordning, enten standardisert eller i ulike kategorier. Nettopp dette med standard og standardisering av kriterier, vil være noe som resulterer i muligheter for mer effektivt tilsyn fra

myndighetsutøvere. De bedriftsrepresentantene som var tilstede på dialogverkstedet stilte seg bak forslag om en sertifiseringsmekanisme. Dette vil si at bedrifter som driver med havfisketurisme, skal sertifiseres på tilsvarende måte som serveringssteder med skjenkebevilling. Dette er et forslag jeg tidligere også har fått presentert fra blant annet informanter fra kommunene og drivere i næringen. En av mekanismene som er ønsket ved en slik ordning, er det at det gis kontroll- eller tilsynsmyndighet til en som enten er tilknyttet en spesiell etat eller i kommunen. Som det tverretatlige samarbeidet for kontroller har vist, er det nødvendig med grundig koordinering mellom flere etater og myndighetsnivåer. Videre er det slik at dagens regelverk ikke er tilpasset denne typen kontroller, og dermed ikke skaper et hensiktsmessig rammeverk til denne typen kontroll.

Selv om dialogverkstedet var tematisk oppdelt mellom marine ressurser, sikkerhetsperspektiver og reguleringsmekanismer, glir disse i stor grad sammen i en helhet. På seminarene om sikkerhetsperspektiver rundt turistfiskevirksomhet, kommer det fram at det opplevs utydelig hvordan bedrifter skal tolke sitt ansvar for sikkerhet på havet. Dette gjenspeiles i det spektret av bedrifter som tilbyr turistfiske, der noen investerer store summer i sikkerhetsutstyr, mens andre ikke gjør det. Dette kan kobles tilbake til ønsket om en sertifiseringsordning. Ettersom sikkerhet på havet går under sjøfartsdirektoratet og direktoratet for sivil beredskaps myndighetsfelt, er de viktige aktører for forvaltningsendring. Dette viser at det er flere direktoraters ansvarsområde som blir berørt av turistfiske.

Seminaret om regulering og økonomiske aspekter, tok for seg hvordan det er store forskjeller i bedrifters grad av integrering i lokal økonomi. Noen bedrifter fungerer som drivkrefter i lokaløkonomien, mens andre ikke er lokalt forankret eller bidrar lokalt. Slik som det også ble avdekket i kontrollene på sommeren, er det ikke alle bedrifter som forstår, eller ønsker å forholde seg til, forskriftene som gjelder. Det at bedrifter som etablerer seg i lokalmiljøer også blir en del av det økonomiske bildet på stedet, er viktig for å kunne utnytte turistfiskets potensial til å være et tilskudd i distriktene. Det at turistfisket anerkjennes som potensiell drivkraft for verdiskapning i distriktene, bekreftes videre gjennom Nofimas inkludering av turistfiske som en del av deres ringvirkningsanalyse for havbruksvirksomheter. Dette viser at det er lagt opp til at næringen er «kommet for å bli», og det nå er relevant å evaluere næringens reelle ringvirkninger i distriktene. Med bakgrunn i dette, var det en representant fra Nofima med på dialogverkstedet.

7.1.2 Dialogverksted som arena for nettverksdannelse og videre arbeid

De to dagene dialogverkstedet ble avholdt, deltok representanter fra et vidt spekter etater og aktører. Dermed ble dette dialogverkstedet en arena for representanter fra ulike institusjoner til å møtes og diskutere felles utfordringer. Dermed er det representanter fra forskjellige etater som deltar i den samme kunnskaps- og erfaringsutvekslingen. Dette skaper et potensiale for at representantene kan ta med seg de perspektiver og elementer som er relevante for sine etater eller bedrifter. Denne mekanismen kan både forklares gjennom nettverksdannelse og svake bånd.

For å starte ned Granovetters teori om svake bånd, er hans eksempel om bytte av arbeidsplass overførbart til dette dialogverkstedet. Ved at enkeltrepresentanter fra ulike etater og bedrifter får innpass i et fellesskap utenom sitt eget tettere faglige nettverk, åpnes det opp for nye perspektiver og kunnskapsdannelser. De inviterte representantene som var tilstede på dialogverkstedet, har var invitert i kraft av sine stillinger. Selv var jeg der fordi en av mine informanter hadde invitert meg dit tidligere på sommeren. Hadde det ikke vært for denne kontakten, hadde ikke jeg visst om dette dialogverkstedet. Verkstedet ble arrangert basert på kunnskapsgrunnet som ble skapt i forstudien fra 2018. Ved å ha identifisert ulike problemstillinger i sin region, inviterte arbeidsgruppen for turistfiske i Vest-Finnmark Rådet representanter fra etater og direktorater. Representantene kunne etter dialogverkstedet ta med seg ny kunnskap til sitt felt. På denne måten har det både oppstått ny kunnskap, men det har også blitt knyttet svake bånd mellom ellers tette nettverk.

For å gå videre med nettverksbegrepet i denne settingen, er det nyttig å bring fram hvordan nettverk beskrives som *««(...) klynger av ressurssterke aktører og er konstruert rundt magnetfelt.»*. Dialogverkstedet som fant sted, var et samlested for representanter fra ulike etater, der turistfiske virket som samlende magnetfelt. Selv om dette dialogverkstedet ikke er dannelsen av en fastsatt institusjon, har det lagt grunnlag for videre samarbeid mellom tilstedeværende parter. Det å skape en arena for å utveksle erfaringer og perspektiver på næringsvirksomheten, dannes det er grunnlag for hvordan etater og andre organer ser på sitt arbeid rundt turistfiske. Slik sett har kunnskapsutvekslinger og perspektiver på næringens framtid, blitt tatt med inn i ulike organer og myndighetsutøveres felt, der politikk og forvaltningsrammer utvikles. Dialogverkstedet var som nevnt tidligere en del av et forprosjekt i regi av Vest-Finnmark Rådets arbeidsgruppe for havfisketurisme, og sluttrapporten for dette prosjektet ble publisert i februar 2020.

7.2 Sluttrapport for forprosjekt om havfisketurisme i Vest-Finnmark

Som nevnt, har Vest-Finnmark Rådet vært initiativtagere til å sette havfisketurismenæringen i regionen på dagsorden. Først ved en forstudie, og i neste steg et forprosjekt. Dette prosjektet har vært «en felles strategiprosess der Vest-Finnmark Rådet, NHO Reiseliv, Innovasjon Norge Arktis og regulerende myndigheter, kommuner og havfiskebedrifter m. fl. har deltatt» (Vest-Finnmark Rådet, 2020:2). Mangfoldet aktører som er inkludert i arbeidet, illustrerer hvordan det etter hvert har blitt dannet et nettverk av ulike organer og aktører, som har havfisketurisme som felles fokus. Dette arbeidet, først initiert av Vest-Finnmark Rådet, illustrerer hvordan det i løpet av 2019 har blitt dannet et løst nettverk av aktørtyper, der erfaringer, perspektiver og forslag til forbedring legges frem.

Ved å se tilbake på hvordan kommuner anser mulighetene og utfordringene havfisketurisme presenterer i distriktene, samsvarer disse godt med Vest-Finnmark Rådet og andre medaktørers overordnede mål for forprosjektet og dialogverkstedet. Målet med forprosjektet og videre arbeid rundt havfisketurisme presenteres tydelig i rapporten:

«Skal man lykkes med å profesjonalisere næringen, utvikle den som bidragsyter til lokal verdiskapning, samt sikre bærekraft både på land og til sjøs, må man utarbeide en god, helhetlig og langsiktig overordnet plan. Denne må romme en felles visjon og strategi, samt harmonisere og konkretisere rammebetingelser og regelverk.» (Vest-Finnmark Rådet, 2020:2).

Denne målsetningen bringer fram lokal forankring, overordnet plan og helhetlig regulering av havfisketurisme som næringsvirksomhet som sine hovedprioriteringer. I dette formålet kan en se at det som i forrige kapittel ble diskutert som embeddedness som lokal forankring, er en av elementene som trekkes fram. Videre presenteres helhetlig regulering som et verktøy som vil forhindre videre utvikling av «disembedded» praksis i distriktene. Selv om forrige kapittel illustrerer hvordan samfunn og marked i denne settingen henger sammen, forekommer også en teoretisk- praktisk konflikt. Jentoft og McCays perspektiver som institusjoner som forståelsesperspektiver i konflikter rundt praksisen som utspiller seg rundt havfisketurisme, gir en dypere forståelse av problemstillingene næringen og myndigheter står ovenfor. Likevel viser det seg også at Hardins påstand om at sterkere sentralt styre (KILDE), er en av de løsningene som blir løftet fram.

Det er også i dette brytningspunktet mellom det sosiale og det regulative at en av de viktigste spørsmålene rundt næringen oppstår: hvordan helhetlig regulering av næringen vil føre til en lokalt forankret næringsvirksomhet som naturlig utfall? Gjennom intervjuer med ansatte i kommunene, politimyndighet og medlemmer i Vest-Finnmark Rådet, kommer det tydelig fram at målsetningen for forprosjektet som nevnt ovenfor er representativ for det kollektive ønsket fra distrikt til regionalt hold.

Den tverretatlige kontrollpraksisen som har vært forsøkt gjennom A-krimssamarbeidets arbeidsgruppe i 2018 og 2019, illustrerer hvordan dagens rammeverk og regelverk rundt næringen både har ført til desintegrert og delvis ulovlig næringspraksis i distriktene, samt at dette har vært vanskelig å kontrollere. En harmonisering og konkretisering av rammebetingelsene og regelverket for næringen vil dermed kunne gjøre kontrollpunkter mer «håndfaste» og kontrollerbare. Vanskelighetene med å kontrollere næringsaktører forklares primært gjennom fragmentert og lite tilpasset regelverk, men også hvordan det er nettopp i distriktene at bedriftene holder til. Representanter fra relevante myndighetsorganer står ovenfor krevende koordinering og praktisk gjennomføring.

Den siste delen av målsetningen viser hvordan det ønskes en overordnet plan for regulering og videre utvikling av rammeverk og praksis for næringen. Denne planen vil mest sannsynlig bli lagt med utgangspunkt i det overordnede målet for næringens funksjon på lokalt og nasjonalt nivå. Dette kan kobles tilbake til scenarioplanlegging som virkemiddel og praksis i forvaltning og utarbeidelse av reguleringsendringer. Gitt at den ønskelige framtidige realiteten er lokalt forankrede bedrifter som sikrer bærekraftig praksis til sjøs og til lands, vil dette være et ønsket scenario. Dette står i sterk kontrast til det «skrekksenarioet» ordfører Eva Husby i Hasvik presenterte, dersom det ikke gjøres noe med næringens rammeverk. Ettersom mål og ønskesenario nå er satt, gjenstår jobben med å finne den regulative «veien» til målet.

7.2.1 Sluttrapportens identifiserte utfordringer for utvikling

Gjennom dialogverksted og kartlegging av dagens eksisterende rammeverk for havfisketurisme, har det blant annet blitt identifisert «barrierer for bærekraftig forvaltning og utvikling av havfisketurisme» (Vest-Finnmark Rådet, 2020, s. 13). Disse er presentert i tabellen nedenfor:

5 Barrierer identifisert av Vest-Finnmark Rådets forprosjekt og hvilke aktørtyper dette angår

Barriere	Angår
Det mangler et godkjenningssystem for hvem som kan drive havfisketurisme. I dag kan i realiteten hvem som helst gjøre det, også privatpersoner	Bedrifter
Ingen klare sikkerhetskrav eller kvalitetskrav til båter som leies ut, kun minimum og der turistfiskeren selv er ansvarlig.	Bedrifter Turist
Manglende forståelse for havfisketurisme som næring	Bedrift Forvaltning
Mangelfullt samarbeid med myndigheter i forhold til å få bukt med de som driver ulovlig	Aktuelle myndighetsutøvere
Manglende krav til tilstedeværelse og kompetanse for de som leier ut båter som brukes til havfisketurisme.	Bedrifter Myndighetsutøvere
Manglende forvaltnings- og kontrollsystem for utøvelse av havfisketurisme	Bedrifter Myndighetsutøvere
Lang saksbehandlingstid og uklare ansvarlinjer i forhold til å få avslørt de som driver ulovlig næringsvirksomhet	Myndighetsutøvere
Ensidig fokus på toll og utførsel: rammer de som driver seriøst, og ikke de som vi ønsker å ta	Myndighetsutøvere
Manglende mulighet til å utnytte restråstoff/overskuddsfangst etter profesjonelle metoder	Bedrifter Turister Myndighetsutøvere

De barrierene som forprosjektet har identifisert, samsvarer godt med de utfordringene og frustrasjonene som har kommet fram i intervjuer og mediedebatt. En av hovedelementene som ble diskutert på dialogverkstedet, var et ønske om et sertifiseringssystem for å få lov til å drive havfisketurismebedrift. I en slik sertifisering kunne det blitt stilt krav til fasiliteter, båter, registrering i kommuner og råstoffhåndtering.

En av barrierene som blir nevnt, er hvordan det er turistfiskeren selv som er ansvarlig for en del sikkerhet på båt. Dette illustrerer en tvetydighet i ansvarsforhold når det kommer til ressursbruk, sikkerhet og regeloverholdelse mellom turister som individer og drivere eller bedriften. Dette er et resultat av den manglende tilpasset rammeverk for driften. Som nevnt innledningsvis, er havfisketurisme spesielt, ettersom bedriftenes produkt er tilrettelegging og fasiliteter, og ikke selve fisket i seg selv. Fisket i seg selv er regulert av allemannsretten, og dermed en gratis og lovlig aktivitet for alle som oppholder seg i Norge.

Punktene om manglende samarbeid mellom myndigheter for å bukt med de som driver ulovlig, manglende forvaltnings- og kontrollsystem, lang saksbehandlingstid og uklare ansvarlinjer for å få avslørt de som driver ulovlig næringsvirksomhet, er illustrert og forsøkt håndtert gjennom A-krimis arbeidsgruppe for havfisketurisme. Arbeidsgruppen har hatt Vest-Finnmark som virkested, og forklarte hvordan eksisterende regelverk, samt lang og komplisert saksbehandlingstid var en utfordring. På tross av regulative og praktiske utfordringer, er arbeidsgruppen et eksempel på at det gjøres et forsøk på å håndtere situasjonen fra offentlig hold. Gruppen jeg var i kontakt med kunne fortelle at det ved noen elementer går fort å pålegge endringer eller gi informasjon om ønskede endringer. Andre, eksempelvis der det er usikkerhet om det er næringsvirksomhet som ikke kan spores i norske systemer, er krevende å følge opp dette. Videre møtte arbeidsgruppen også på utfordringer når det kom til fraværende drivere, både med tanke på praktisk drift, men også å komme i kontakt med de som tilbød husrom og båter.

At det regulative systemet i dag til dels fokuserer på toll og utførsel og ikke andre elementer rundt næringen, kan være en av de punktene som ved dagens system har dannet grunnlag for den desintegreerte driften som har oppstått i noen lokalsamfunn. Videre illustrerer ordlyden i nest siste punkt, at det har oppstått et «oss» og «dem», der det kommuniseres at «de» skal tas. I denne settingen er «de» de aktørene som per i dag driver ulovlig, både når det kommer til aspekter ved næringsvirksomheten, men også utførsel av råstoff. Som nevnt er råstoffet, altså fisken som fiskes av gjester, hjemlet i allemannsretten. Per i dag er det hvordan råstoffet blir tatt med ut av Norge utover den lovlige kvoten på 20 kg per person som kan klassifiseres som ulovlig.

7.2.1.1 Gjeldende regelverk per 2020

Rapporten har videre samlet de regelverk som er gjeldende for de ulike aspektene ved havfisketurisme per i dag. Slik det er nå, er det et klart skille mellom det som er rettet mot næringsdrift, og turister som enkeltpersoner.

De lovene og reglene som er identifisert som gjeldende for bedrifter, er Foretaksloven (Skattemyndigheter), Regnskapsloven (Regnskapsregistret), Merverdiavgiftsloven, Forskrift om turistfiske (Fiskeridirektoratet). Videre kommer Arbeidsmiljøloven, Utlendingsloven og Tobakkskadeloven, der det er Arbeidstilsynet som skal føre oppsyn med bedrifter der det er ansatte og utenlandske ansatte. Når det kommer til brannforebyggende tiltak og tilsyn, er det som nevnt kommunene som håndhever dette. Ved utleie av båt, som er en av grunnpilarene i

havfisketurismebedrifter, er det Småbåtloven, håndhevet av Sjøfartsdirektoratet som er gjeldende. Dersom det er en båt med skipper, er det skipsikkerhetsloven + forskrifter som gjelder (Vest-Finnmark Rådet, 2020:14).

Som nevnt tidligere, er Plan- og Bygningsloven er sentral for arealforvaltning, og håndheves av kommunene. Videre er Forurensningsloven relevant for anlegg, og Serveringsloven er relevant der det er matservering, noe som Mattilsynet regulerer. Pakkereiseloven gjelder der det er tilbudt minst to ulike reisetjenester, og videre kontrolleres bestemmelser for dette av Markedsføringsloven.

Når det kommer til den enkelte turist, er det et annet sett regelverk som også gjelder. Dette er forskrifter knyttet til båt, Småbåtloven, Friluftsløven (allmenningsretten), Forskrift om turistfiske og forskrift om utøvelse av fisket i sjøen. Totalt sett regulerer regelverket på individnivå ferdsel på sjøen, egnet flyteutstyr og redskaper og minstemål når det kommer til fiske.

Ved gjennomgang, er det kommet opp noen sett regelverk som prosjektgruppen har ansett som aktuelle, men som ikke regulerer havfisketurismebedrifter. Denne kategorien inneholder Friluftsløven, forskrift om utøvelse av fisket i sjøen, deltakerloven og havressursloven. Havressursloven gjelder ifølge rapporten i dag ikke for havfisketurismebedrifter, men under dialogverkstedet, ble det understreket et ønske om at havressurslovens formål også skal være et ønsket formål for utøvelse av næringsaktivitet innen havfisketurisme. Dette formålet er:

«..å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei villlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og bussetjing i kystsamfunna» (Havressurslova, §1) .

Som nevnt tidligere, er selve fisket i havfisketurisme «gratis» gjennom allemannsretten, og den servicen havfisketurismebedriften tilbyr er utstyr og tilrettelegging for aktiviteten. Likevel var det stor grad av felles enighet om at havfisketurisme som næring er en kommersiell næring som profiterer på en fellesressurs. Dermed er det også ønskelig blant deltakerne på dialogverkstedet at denne næringsaktiviteten bidrar til lokal sysselsetting og verdiskapning, samt forvaltes bærekraftig og samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dersom et slikt formål blir oppfylt, vil det også samsvare på en lokal forankring av denne typen næringsaktivitet i kommunene. Videre kan dette kobles til Vest-Finnmark Rådets intensjon eller overordnede mål for arbeid med forvaltning av havfisketurisme i sin region og ellers. Rådet skriver i rapporten at en

profesjonalisering og sertifiseringsmekanisme i næringen, kan næringen utvikles til å bli «bidragsyter til lokal verdiskapning, samt sikre bærekraft både på land og til sjøs...»(Vest-Finnmark Rådet, 2020:1).

Slik eksisterende regelverk har fungert fram til i år, har regelverket alene ikke vært nok til å forhindre utfordringer med smugling, uregistrerte bedrifter og næringsaktiviteter og farlige situasjoner til sjøs. I og for seg, er det med grunnlag i intervjumaterialet ikke mulig å si at det bare er regelverk i seg selv som har skapt grobunn for utfordringene kommuner og offentlige myndigheter står ovenfor i dag. Dette kan adresseres som et utfall av et fragmentert regelverk, med tilhørende fragmentering av ansvar og kontrollmyndighet blant myndighetsutøvere.

7.2.2 Rapportens forslag for videre arbeid

Gjennom forprosjektet er det identifisert et bredt spekter utfordringer med grunnlag i eksisterende rammevilkår for næringen. Basert på det kunnskapsgrunnlaget som er skapt gjennom prosjektet, står det i rapporten at det

«er avdekket store utfordringer det er nødvendig å løse gjennom ulike tiltak regulert inn i en godkjenningsordning. Dette er tiltak som kan, i samarbeid med havfiskebedriftene og myndigheter, må utvikle til systemer som gjør det enkelt å regulere og håndheve. De fleste av tiltakene er allerede definert i dagens lovverk, men er vanskelig å håndheve.» (Vest-Finnmark Rådet, 2020:15).

Dette gjenspeiler min oppfatning om dagens eksisterende lovverk som delvis tilstede, men primært vanskelig å håndheve på en god måte. Fragmentert handlingsrom og myndighetsutøvelse mellom kommuner og statlige organer har gjort at havfisketurisme som næring er «relevant, men ikke hovedfokus» for noen sektormyndighet. Dette er noe som også har kommet fram under intervju med eksempelvis næringslivkontakt i politiet. De hadde ikke vært bevisst på utfordringene rundt havfisketurisme før det ble meldt inn av ordførerne i Hasvik kommune og Nordkapp kommune. Det var først da det ble satt ned en tverretattlig arbeidsgruppe rundt næringen, der Arbeidstilsyn, tollvesen, politi, skatteetat og fiskeridirektorat var representert at det viste seg større helhetlige utfordringer. Som næringslivskontakten i politiet sa:

«Det er først når vi ser våre enkeltsaker i sammenheng med for eksempel Tollvesenets enkeltsaker på grensa, at vi ser et helhetsbilde. Enkelttilfeller som alene ikke sier så mye, er

med på å danne et større bilde når man setter dem sammen. Og da ble det tydelig at et samarbeid er nyttig.»

Et forslag til hvordan Vest-Finnmark Rådet i samarbeid med andre organer kan teste ut noen av sine reguleringsforslag, er å teste forslagene i pilotkommuner eller pilotbedrifter i regionen. Dette vil eventuelt ta form som et hovedprosjekt, der kunnskapsgrunnlaget hentet inn gjennom forstudie (2018) og forprosjekt (2020) ligger til grunn for regulering. Daglig leder i Vest-Finnmark Rådet forklarte at blant annet Hasvik og Loppa kommune har meldt interesse for å være pilotkommuner dersom et slikt prosjekt kommer på plass. Loppa kommune har også et tosifret antall havfisketurismebedrifter, og har i likhet med Havik kommune stor interesse av en profesjonalisering av næringen. Dette kommer godt fram i intervju med Steinar Halvorsen, tidligere ordfører i Loppa kommune, med- driver av Sandland Brygge og leder i arbeidsgruppa for havfisketurisme i Vest-Finnmark Rådet. I likhet med driveren av Big Fish Adventure i Hasvik, er Halvorsen opptatt av en profesjonalisering av næringen. Både sikkerhetsmessige hensyn på havet, men også lokale ringvirkninger er viktig. Dette vil i stor grad kunne fremmes dersom en sertifiseringsordning kommer på plass. Halvorsen understreker hvordan fisken som fellesressurs kan bidra til høy grad av verdiskapning per kilo fisk gjennom havfisketurisme. Lokalt samarbeid mellom ulike tjenesteytere vil kunne skape ringvirkninger for kommunene, slik som samarbeid mellom havfisketurismebedrift, hotell og taxinæring har fått til i Måsøy kommune.

Etter arbeidsgruppens syn, skal en regulering sikre økt lokal verdiskapning gjennom å tilrettelegge for seriøse aktører. Økt lønnsomhet hos de seriøse aktørene, bedre ressurskontroll og en bærekraftig forvaltning, og at sikkerheten til sjøs tas på alvor er viktig. Dette samsvarer god med både prosjektets mål, formålsparagrafen i havressurslova, samt de ønskede virkningene og rammevilkårene jeg fikk beskrevet i kommunene. Dersom en slik type regulering kommer på plass og fungerer slik den har til hensikt å gjøre, vil dette på sikt skape en høyere grad av lokalt forankrede bedrifter i framtiden. Som diskutert tidligere kapitler, er en av årsakene til misnøye og konflikter mellom kommune, lokalsamfunn og noen bedrifter, at bedriften driver næringsaktivitet i lokalmiljøet, men likevel ikke er lokalt forankret. Videre har aktørene i den ytterste negative siden av skalaen for aktørtyper, skapt håndteringsutfordringer for kommunene, slik som eksempelvis ordførerne i Hasvik og Nordkapp kommune har understreket. Dersom et nytt og mer næringsspesifikt rammeverk for havfisketurisme kommer på plass, kan dette på sikt føre til at denne typen problematikk minsker.

7.2.2.1 Rapportens forslag til umiddelbare tiltak

Selv om en langsiktig plan for utvikling av forvaltningen av havfisketurisme er nødvendig, foreslår også rapporten noen tiltak som bør tre i kraft så snart som mulig:

6 Forslag til umiddelbare tiltak for havfisketurisme og min vurdering av hvilken myndighetsutøver som vil være ansvarlig, og hvem dette angår. (Kilde: Vest-Finnmark Rådet, 2020)

Forslag	Myndighets-utøver	Berørte
Fiske i saltvann bør reguleres gjennom innføring av fiskekort - A-kort fra de som bor på en registrert/godkjent bedrift og som har utførselskvote - B-kort fra alle andre som ønsker å fiske i havet (NB! Gratis for nordmenn)	Fiskeri-direktoratet	Turister Privatpersoner
Eksisterende tekniske løsninger knyttet til rapportering og fiskekort tas i bruk	Fiskeri-direktorat	Turister Bedrifter
Utførsel av fisk for privatpersoner bør stoppes - Dette gjelder også norske statsborgere - Ønsker man å ta med fisk må dette fortolles	Fiskeri-direktorat Tollvesen Skatteetat	Turister Privatpersoner
Registrerte havfisketurismebedrifter hos Fiskeridirektoratet får utførselskvote for sine gjester - Dokumentasjon gjøres ved autorisert dokument – likt for alle virksomheter, og registrering opp mot systemer som Tolletaten enkelt kan verifisere digitalt på kontrolltidspunktet	Fiskeri-direktorat Tolletaten	Turister Bedrifter
For å bli registrert som havfisketurismebedrift hos Fiskeridirektoratet må bedriften være mva-registrert i kommunen der havfisketurismevirksomheten utøves	Kommune Skatteetat	Bedrifter
Det innføres en avstandsbegrensning, der turistfiskeren må holde en avstand på 200 meter fra fiskefartøy i aktivt fiske	Fiskeri-direktorat Sjøfarts-direktorat	Turister Bedrifter

Forslagene til umiddelbare tiltak rundt havfisketurisme har til hensikt å få til en effektiv regulering av havfisketurisme som næringsaktivitet. En strengere statlig systematisering av tilgangen til fisk som fellesressurs finner vi igjen i Hardins forslag til løsning på «allmenningens tragedie». Dette løsningsforslaget legger til grunn at mennesket handler etter kortsiktig profittjag, og ikke har evne til å komme til enighet om eksempelvis forvaltning. En slik inngripen i allemannsrettens praksis, vil stå i kontrast til den tankegangen som ligger til grunn for allemannsrettens praksis fram til nå. I en slik setting vil institusjoners rolle komme opp til

debatt. Fram til nå har allemannsretten lagt grunnlag for en normbasert forvaltning, der det i stor grad er opp til individer som en del av et større samfunn å overholde fritidsfiskekvoten. Til privat bruk og rekreasjon har fritidsfiskekvoten fra Fiskeridirektoratet holdt godt, og man legger til grunn at de som oppholder seg i Norge skal kunne høste av et marint overskudd av ressurser. I den grad man kan snakke om formaliseringsgrader av institusjoner, vil overgangen fra høy grad av tillit til overholdelse, til systematisering gjennom innføring av fiskekort øke formaliseringsgraden av tilgangen til fisken som fellesressurs.

Videre vurderer jeg forslaget om umiddelbar stans av mulighet til å ta fisk ut av landet (innenfor Fiskeridirektoratets nåværende grenser, også for nordmenn), rammer mange flere enn de som kommer til Norge som havfisketurister. Dersom dette forslaget ikke modifiseres, vil det bety tilnærmet «stengte grenser» for privatpersoners utførsel av fisk med mindre den er fisket og registrert som fangst fra en havfisketurismebedrift. Dette vil for det første stå i sterk kontrast til dagens praksis for både turister og nordmenn, og kan oppleves som unødvendig strengt for privatpersoner. Til en viss grad vil dette skape en type eksklusivitet tillagt havfisketurismebedrifter. Påbud om fortolling av all fisk utenom den som er fisket ved registrerte fiskebedrifter kan til dels være en måte å få skatteinntekter fra en fellesressurs. På den andre siden vil dette si at fangst som i utgangspunktet er fisket etter allemannsretten og er et gratis gode, ikke lengre er det.

Derimot er en utførselskvote tillagt turister som kommer fra sertifiserte havfisketurismebedrifter, og kan dokumentere det, et alternativ som i større grad primært regulerer denne typen næring. Som nevnt av representanten fra ressursforvaltningsseksjonen i Fiskeridirektoratet, er det ikke nødvendigvis hensiktsmessig å lage forskrifter som er vanskelige å håndheve. I dette tilfellet er det mulig få til en digitalisering av dokumentasjon, som gjør at Tollvesenet ved kontroller lett kan sjekke hvorvidt personene de kontrollerer kommer fra en registrert bedrift eller ikke, gitt at de er utenlandske turister. Dette vil kunne gi et funksjonelt samarbeid mellom myndighetsutøvere og næring.

Når det kommer til rapporteringssystem, er dette noe en del bedrifter allerede benytter seg av, og Fiskeridirektoratet har i løpet av de siste årene satt opp en rapporteringsfunksjon der turister kan rapportere om antall fangede fisk. Utfordringen per i dag er det opplevde ansvarsforholdet mellom bedrift og turist, og hvorvidt bedrifter velger å tilrettelegge for dette. Medlemsbedriftene i NHO Reiseliv har retningslinjer om dette, mens funn ved kontroller og tollvesen viser at det ikke er praksis i alle havfisketurismebedrifter. Slik sett er denne

rapporteringsfunksjonen i større grad noe som må gjennomføres blant alle aktører, heller enn å være et nytt element inn i reguleringen. Så langt har rapportering av antall fanget fisk vært frivillig, noe som også bidrar til at en gruppe besøkende velger å ikke gjøre det. Et resultat av dette er at Fiskeridirektoratet ikke har hatt fullstendig oversikt i sin statistikk. Dette vanskeliggjør direktoratets jobb med å vurdere hvorvidt det som fanges av havfisketurister totalt sett overstrider den kvoten som er satt av til fritidsfiske i Norge. Videre kan direktoratet heller ikke anvende tallene inn i ressursforvaltning av mer lokale fiskeartstammer.

Et av de siste forslagene av umiddelbare tiltak, er å ha en obligatorisk merverdireregistrering i kommunen der bedriften er lokalisert. En slik obligatorisk ordning vil gjøre at kommen i større grad en tidligere er garantert skatteinntekter fra næringsvirksomhet innen havfisketurisme i kommunen. En slik registreringsplikt bidrar dermed i større grad til å bidra økonomisk i det lokalsamfunnet den tjener på kommunens fellesressurser. En slik type obligatorisk registrering kan antas å kunne inngå i en sertifiseringsdynamikk der en bedrift blir godkjent eller ikke godkjent som havfisketurismebedrift.

Det siste forslaget fra rapporten, er å innføre 200metersregel mellom havfisketurismebåt og fiskebåt i aktivt fiske. Denne forskriften kan være forebyggende for gnisninger mellom havfisketurismeaktører og fiskere. Til en viss grad bør det ligge i kortene at en fiskebåt og en båt med turister ikke bør fiske såpass nært hverandre, og det kan hende at dette er et resultat av spesifikke hendelser fra tidligere.

Samlet sett er de forslagene for umiddelbare tiltak som rapporten presenterer, svært varierte. Et av de elementene som kan bli en barriere for gjennomslag, kan være at en del forslag angår mange flere enn de som driver havfisketurismebedrifter, og bedriftenes gjester. Eksempelvis vil innføring av fiskekort for fiske i havet også for nordmenn presentere et vannskille hva angår tilgang til fellesressurser gjennom allemannsretten. Det skal for så vidt sies at forskriften ikke presenterer noen form for sanksjoner ved brudd, men dersom blir innført påvirker mange flere enn forskriften primært er foreslått til å regulere. En utilsiktet konsekvens av dette, kan bli lokal eller generell misnøye i sivilsamfunn rettet mot forvaltningspraksis for fisken som fellesressurs generelt. Ettersom den til nå har vært forvaltet gjennom allemannsretten, der enhver som oppholder seg i Norge har lov til å drive fritidsfiske, vil dette presentere en betydelig overgang, også for personer som ikke har noe med turistfiske å gjøre. Likevel danner forslagene et utgangspunkt for videre arbeid og forhandling rundt en gunstig reguleringsmekanisme.

7.2.3 Sluttrapporten som stadfestelse av utfordringer og muligheter

Det har vært et bredt aktørmangfoldet som har vært engasjert i dette forprosjektet, enten i form av deltakelse på dialogverksted eller i videre arbeid mellom dialogverkstedet og ferdigstilling av rapporten. Dette illustrerer godt hvor komplekst mangfoldet av offentlige organer og private organisasjoner og aktører som er relevante bidragsyttere i en prosess mot utvikling av næringen. I møte med både aktører, myndighetsrepresentanter og kommuner kommer det fram at det er flere, ofte uten bånd til representantens arbeidsgiver, som også er medansvarlige. Nettopp medansvarlighet eller faglig relevans, men manglende samarbeid har vært en gjennomgående forklaring på både det fragmenterte handlingsrommet for myndighetsutøvere og det regulative rammeverket kommunen og offentlige etater er satt til å håndheve. På spørsmål om hvem som bør komme på banen for å bidra til å lede havfisketurisme til det ønskede scenarioet for framtiden, har både direktorater, departementer, næringen og kontrollorganer blitt nevnt. Basert på hvilken utfordring eller endring det er snakk om, er det ulike aktørtyper som har dette som sitt arbeidsfelt.

De barrierene for utvikling som er presentert ovenfor illustrerer hvordan det fram til nå ikke har vært et helhetlig forvaltningsnettverk rundt havfisketurisme som næring. Videre har jeg forsøkt å kategorisere hvilke nivåer de ulike barrierene kan relateres til. Som vist av tabellen ovenfor, handler barrierene både om turister på individnivå, bedrifter, kommuner og offentlige myndighets- og kontrollorganer.

7.3 Fiskeridirektoratets forslag til reguleringsendringer

I sitt høringsforslag til forskriftsendringer for turistfiske, forklarer Fiskeridirektoratet deres bakgrunn for endringsforslag. I deres vurdering av turistfisket som ressursuttak og næringsutvikling i distriktene, skriver Fiskeridirektoratet blant annet at dagens rammer har ført til «sløsing med fullverdige ressurser», og at de anerkjenner turistfiske som en viktig næring langs kysten (Fiskeridirektoratet, 2020:1, se Vedlegg 1).

Med denne bakgrunnen viser Fiskeridirektoratet at de tar utgangspunkt i et helhetlig bilde av turistfiske som næringsaktivitet, ressursanvendelse og forvaltningsutfordring. Deres bakgrunn for forskriftsendring samsvarer med de utfordringene som har blitt nevnt tidligere. Videre har Fiskeridirektoratet inngått et samarbeid med Sjøfartsdirektoratet og Direktorat for sikkerhet og beredskap. Grunnlaget for dette samarbeidet ser ut til å være todelt. Basert på

stortingsmeldingen «Samhandling for bedre sjøtryggleik» (Regjeringen, 2019:), har Sjøfartsdirektoratet iverksatt arbeid å vurdere sikkerhetskriteriene for eksempelvis utleie av fritidsbåt. For å få et helhetlig bilde, har Sjøfiskedirektoratet opprettet samarbeid med Fiskeridirektoratet og Direktoratet for Sikkerhet og Beredskap. Fiskeridirektoratet understreker viktigheten av å se høringsforslaget for ressursforskrifter i sammenheng med det arbeidet Sjøfartsdirektoratet nå gjør. De påpeker at «Uønsket og useriøs adferd i forbindelse med nåde sikkerhet ved båtutleie og ressursuttak antas å kunne henge sammen.» (Fiskeridirektoratet, 2020:2). Denne typen stadfestelser viser hvordan departementer har fått øyne opp for den samme problematikken som har blitt identifisert å lokalt nivå i tidligere kapitler.

I høringsforslaget kommer det fram at nåværende rammer for ressursforvaltningen for turistfiske ikke har fungert optimalt, og at forskriftene fra 2018 er oppe til revurdering. Basert på direktoratets erfaringer med forvaltningsmessige hensyn og praktisk håndhevelse, har direktoratet utviklet endringsforslag. Disse er lagt ved i vedlegg 1.

Som det framkommer av tabellen (i Vedlegg 1), har Fiskeridirektoratet foreslått strengere rammer for tre aspekter ved fisketurisme. Det første er for mengden og tilstanden på fiskeråvarene turister kan ta med seg ut av landet. Det neste er en strengere forskrift om turistfiskevirksomheters opplysningsplikter om fiskemetoder, rapportering og sikkerhet på havet. Det siste er å foreslå løpende rapportering av fangst for turister. Forslagene til forskriftsendringer vil påvirke turistfiskebedrifters ansvarsrolle for opplysning og rapportering, og dermed sette strengere krav til bedriftene. Videre settes det strengere krav til turistene i forbindelse med ressursanvendelse og utførsel av fangst. Som Fiskeridirektoratet gjorde rede for, har det oppstått utfordringer både når det kommer til direktoratets oversikt over uttak av ulike arter, rapportering og smugling. Forslagene viser Fiskeridirektoratets forslag i kraft av sin myndighetsutøvelse. Eksempelvis skriver Fiskeridirektoratet at en ordning der kun turister fra registrerte bedrifter kan ta med seg egenfanget fisk over grensen, vil «bidra til en ytterligere profesjonalisering av og legitimitet for turistfiskerieringen, og styrke konkurransesituasjonen for seriøse, registrerte turistbedrifter sammenliknet med andre tilbydere som ikke bidrar på samme måte til bl.a verdiskapningen lokalt.» (Fiskeridirektoratet, 2020:3). Dette samsvarer med det arbeidsgruppen for turistfiske i Vest-Finnmark Rådet ønsker.

Et tema som blir tatt opp i høringsforslaget, men som Fiskeridirektoratet ikke har myndighet til å gjøre, er å danne en sertifiseringsordning for turistfiskebedrifter. Både representanter fra Vest-Finnmark Rådets arbeidsgruppe med turistfiske, og næringslivskontakten i politiet i Finnmark

har framsnakkert en sertifiseringsordning. Dette fremmes også i sluttrapporten etter forprosjektet til Vest-Finnmark Rådet fra 2020. Bedriftseiere og myndighetsutøvere med kontrollansvar står dermed sammen om ønsket om å på sikt i få til en sertifisering. Slik det framkommer av høringsforslaget om forskriftsendringer for turistfiskevirksomheter, legges det til rette for strengere krav til bedrifter. Dermed ansvarliggjøres bedrifter i større grad for å drive næringsvirksomhet etter forskrifter. Hvorvidt den tverretatlige arbeidsgruppen for havfisketurisme i Vest-Finnmark finner de potensielt nye forskriftene mer anvendbare, gjenstår å se.

7.4 Samstyring av forvaltningsendring

Fram til nå, har dette kapitlet i stor grad tatt for seg de hendelsene og utgivelsene som viser at det er arbeid rundt turistfiske fra flere hold. Spørsmålet videre blir da hvorvidt dette arbeidet kan beskrives teoretisk. Empirien i seg selv viser til at det er iverksatt arbeid fra flere hold, og dermed dannes et nytt forvaltningsbilde rundt turistfiske som næring.

Som nevnt tidligere, har nettverksdannelse vist seg å være ett av utfallene a initiativene far Vest-Finnmark Rådet og deres medlemmer. Gjennom å opprette en arbeidsgruppe for turistfiske innad, samt å kontakte politi, har det blitt dannet større grad av kontakt rundt turistfiske. Ved å anvende begrepene løse og tette nettverk, kan en se at det har oppstått bånd mellom tettere samarbeidsnettverk. Dette har ført til at det det er et løst sammensatt nettverk av tettere nettverk rundt spesifikke felt. En av faktorene som har bidratt til denne typen mekanismer, er at individer har ulike roller og verv, og dermed har større rom for å kanalisere engasjement i hensiktsmessig retning.

Arrangementet av dialogverksted var ett av de første arrangementene der et så stort spekter aktørtyper var representert. I denne settingen ble det opprettet kontakter mellom representanter som ellers ikke har kontakt gjennom sine verv eller stillinger. En av hensiktene med dialogverkstedet var å kunne diskutere utfordringer og muligheter rundt turistfiske på tvers av etater, verv og lokaliteter. Dette skapte en arena der det skapes kontakt mellom myndighetsutøvere, bedriftseiere, talspersoner fra kommuner, interesseorganisasjoner og forskere. Denne sammensetningen av representanter samhandlet så om å komme med løsningsforslag til ulike problemstillinger. Resultatet av dette har materialisert seg i en sluttrapport fra forprosjektet dette verkstedet var en del av.

Ved å anvende Røiseland og Vabos tolkning av governance, og dermed også samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlig og private aktører og ressurser koordineres og gis en felles mening og retning», åpner begrepet for å forstå verkstedet som en del av en større samstyringsprosess. Gjennom dialog har ulike parter som arbeider autonomt, men som likevel drar nytte av andre aktører for å få en helhetlig forvaltning. Denne forståelsen av samstyring bygger på selve prosessen mellom partene. I en slik sammenheng, kan en si at dialogverkstedet og videre samarbeid mellom parter har foregått på en slik måte at det kan beskrives som samstyring.

Som vist i første og andre analysekapittel, har det vært høy grad av felles ønskescenario for hvordan turistfiske skal være lokalt forankret og bidra til lokal verdiskapning i distriktene. Dette ønskescenarioet er det målet som arrangøren av dialogverkstedet har tatt med som utgangspunkt for diskusjoner. Scenarioet som blir malt av lokale og regionale representanter, stemmer godt overens med formålet til havressurslova. Dermed er det satt et felles mål og retning for de diskusjonene og innspillene som kommer fram på verksted og i andre samarbeider.

I Rhodes' arbeid kommer det fram en lignende forståelse av forholdet mellom nettverk som aktørsamling og governance som den prosessen disse aktørene medvirker i. Det at aktørene drar nytte av hverandres ressurser og arenaer, ligner på Røiseland og Vabos definisjon av samstyring. Dersom man legger Rhodes' forståelse til grunn for analyse av de initiativene som er iverksatt, viser materialet at det er opprettet nettverk for endring av turistfiskeforvaltningen. Jeg tolker dette som at de nettverksdannelse som finner sted, har dannet grunnlag for videre samstyring av næringen. I disse nettverkene foregår det samstyring, der aktørene som bidrar, har som mål å påvirke offentlig styring og forvaltning rundt næringen. Gjennom min tilstedeværelse på dialogverksted, tolket jeg verkstedet som en ønsket arena for kunnskapsdannelse og erfaringsutveksling, og dannet dermed grunnlag for videre kontakt mellom etater.

Gjennom beskrivelse av initiativ og analyse av prosessen jeg har fulgt, kan en identifisere ulike typer uttrykk for samstyring. Sørensen og Torfing har beskrevet fem ulike former for norsk samstyring. I forvaltningsprosessen rundt turistfiske, kan mitt materiale vise til to eller tre former for samstyring. Disse er samarbeid, prosjekt, og til dels utvalg. Hvorvidt arbeidsgrupper skal defineres som utvalg eller samarbeid er uklart. I mitt materiale kan arbeidsgruppen for turistfiske både i VFRR og Arbeidslivskriminalitetssamarbeidet enten beskrives som utvalg eller samarbeid. Førstnevnte er en arbeidsgruppe som arbeider innunder VFRR som i denne

settingen beskrives som et råd. Den andre arbeidsgruppen er en gruppe med representanter fra ulike sektorer innen forvaltning. Videre har både dialogverksted og videre arbeid rundt turistfiske i regi av Vest-Finnmark Rådet tatt form som et prosjekt. I Fiskeridirektoratets høringsforslag kom det fram at det pågår et samarbeid med to andre direktorater. Dette viser også til arbeid for en mer helhetlig reguleringsevaluering fra direktoratene sin side. Som det stod i høringsforslaget, hadde direktoratene grunn til å tro at det var samsvar mellom aktører der sikkerhet på havet ikke var prioritert, og der det i etterkant ble forsøkt smuglet fisk. Dette viser hvordan samarbeid i denne settingen dannet grunnlag for mer helhetlig kunnskap, og dermed et grundigere hold for reguleringsendringer.

Som vist i presentasjonen av samstyring, er nettverk ett av nøkkelordene for organisasjonsformen for samstyring gjennom råd, samarbeid og prosjekter. Videre er formaliseringsgraden noe varierende. Dette gjelder også mulighetene for autorativ styring i feltet. Ved å se på de samstyringsformene jeg har identifisert her, har samarbeidet mellom myndighetsutøvere i Fiskeridirektoratet, direktorat for Sivil beredskap og Sjøfartsdirektoratet potensiale til å endre rammer for næringsvirksomheten. Videre kan arbeidsgruppen for turistfiske innen A-krimssamarbeidet handlingsrom til å kontrollere bedrifters overholdelse av spesifikke forskrifter. Evaluering av denne typen arbeid kan på sikt danne grunnlag for endring i forskrifter dersom håndheving av det eksisterende regulative rammeverket ikke fungerer etter sin hensikt. Forstudiet og forprosjektet som har vært initiert av Vest-Finnmark Rådets arbeidsgruppe, er ikke direkte rom for autorativ styring, men har vært en sterk bidragsyter i kunnskapsgrunnlaget for beslutninger. Kombinasjonen av kunnskapsproduksjon og å sette turistfiske tydeligere på forvaltningsagendaen nasjonalt har bidratt til iverksatt forvaltningsutvikling. Gjennom sitt prosjektarbeid har rådet og dets medlemmer også vært katalysator for kontakt mellom organer som har myndighet til å endre forvaltningsregulativer.

Til sammen viser anvendelsen av de ulike samstyringsformene at det er flere initiativer og iverksatte arbeid rundt næringen. På sikt er det grunn til å tro at det arbeidet som er i gang nå, på sikt vil påvirke politikk og forvaltning. Dette ligner på Sørensen og Torfings definisjon av styringsnettverk. Som nevnt tidligere, har disse begrepene stor grad av fellestrekk. Nyansene i begrepene bidrar til nyanser i forståelsen av de prosessene som er iverksatt. I tidligere kapittel har jeg vist at det har vært iverksatt ulike initiativer, prosjekter og prosesser blant ulike aktører. Sørensen og Torfings samstyringsformer bidrar til å beskrive det feltet jeg har gått inn i.

Som vist tidligere, kan det arbeidet som drives i dag, beskrives som flere mindre nettverk som er koblet sammen til et større nettverk ved hjelp av svake bånd. Dette gjør at det ikke trenger å være direkte kontakt mellom eksempelvis Vest-Finnmark Rådets arbeidsgruppe for turistfiske, og samarbeidet mellom direktoratene. De opprettede kanalene nettverket er dannet av gir rom for både koordinert og parallelt arbeid. Målet er likevel i stor grad uttrykt til å være det samme. Slik sett kan aktørsammenslutningen i sin helhet beskrives som et løst nettverk av ulike styringsnettverk. En viss formaliseringsgrad av de ulike samstyringsnettverkene viser til at aktørene går sammen i forhandling og samarbeid, selv om de hver for seg er selvregulerende og autonome. Det er disse nettverkene, og samlingen av disse styringsnettverkene som i vid forstand påvirker offentlig styring. I denne settingen er det styringen av forvaltningsutvikling for turistfiske som påvirkes.

Samlet sett åpner nyansene i nettverk- og samstyringsbegrepene for analyse av samstyringsprosessen som er iverksatt rundt turistfiske. Som kategoriseringen ovenfor viser, er det i nåværende stund et flettverk av ulike prosjekter, samarbeid og råd som arbeider rundt temaet. Med spørsmålet om hva det *egentlige* problemet med turistfiske er som utgangspunkt, har både kunnskapsutvikling og forvaltningspåvirkning skjedd. Det som for få år siden startet som et regionalt samarbeid om lokale utfordringer, har nå dannet deler av det kunnskapsgrunnlaget for forvaltning direktorater og departementer har i dag. Gjennom prosjekter og rapporter, arbeidsmøter med fiskeriministeren og offentlig diskusjon om temaet, har Vest-Finnmark Rådet og deres medlemmer bidratt til å sette turistfiske på nasjonal agenda. Det tydelig uttalte målet for engasjementet, er å sikre at turistfisket som næring er lokalt forankret, og at potensialet for verdiskapning i distriktene får utfolde seg. For at dette tidligere beskrevne ønskescenarioet skal bli virkelighet, er videre kunnskap- og kontrollgrunnlag viktig.

7.5 Opprettelse av nettverk for videre arbeid

Dialogverkstedet i regi av Vest-Finnmark Rådet ble en arena for representanter fra ulike etater og aktører i og rundt næringen til å møtes. Gjennom dette verkstedet ble de allerede påpekte utfordringene rundt forvaltning av turistfiske og spektret av næringspraksis som et resultat av dette tatt opp. Ved å gå inn på tre hovedkategorier i forvaltningen; marine ressurser, sikkerhet og lover og regler, tok deltakerne for seg ulike aspekter rundt turistfiskevirksomheter. Denne tematiske inndelingen gjenspeiler godt det som blir uttrykt på lokalt og regionalt nivå tidligere i oppgaven. Denne typen verksteder er viktige for å skape en arena der ulike etater og aktører

kan komme sammen og utveksle perspektiver, kunnskap og erfaringer. Til sammen dannet diskusjonene i løpet av verkstedet store deler av kunnskapsgrunnet og videre arbeid med rapporten til Vest-Finnmark Rådet. Denne rapporten illustrerer akkumuleringen av perspektiver rundt næringen, og har samlet forslag til både umiddelbare og langsiktige forvaltningsforslag og anbefalinger.

Den samme typen problematisering av ressursbruk, ringvirkninger og overholdelse av lover og regler finner man igjen i fiskeridirektoratets forslag til forskriftsendringer for turistfiskevirksomheter. Dette viser hvordan det som i utgangspunktet har blitt tatt opp som lokale utfordringer og ønsker på lokalt og regionalt nivå, nå har blitt en del av vurderingskriteriene til nasjonale myndighetsorganer. Gjennom iverksettelse av nettverksdannelse og produksjon av kunnskapsgrunnlag fra lokalt nivå, har lokale forhold fått en plass i nasjonal forvaltning. Det at denne prosessen kan beskrives som en bunn- til topp utvikling, viser hvordan forvaltning kan utvikles på andre måter enn fra toppen og ned.

Det er ikke til å komme utenom at den tverrfaglige rapporten fra 2011 hadde potensiale til å danne grunnlag for tidlig håndtering av utfordringer knyttet til turistfiske på et tidligere stadium. Tross grundige beskrivelser av utfordringer og muligheter som i stor grad beskrives likt i dag, hadde ikke rapporten i 2011 ønsket effekt på forvaltningsutvikling. En del av de utfordringene og problemene jeg har identifisert basert på mitt materiale kan beskrives gjennom manglende lokal forankring, ble også adressert for nærmere 10 år siden. Likevel er det etter publiseringen av denne rapporten at både framveksten av næringen i distriktene i nord, og de medfølgende utfordringer har oppstått. I samtale med driveren av Big Fish Adventure i Hasvik, beskrev hun arbeidet som «et godt initiativ da, men det havnet i en skuff». Manglende forvaltningsmessig oppfølging av anbefalingene i denne rapporten viser at Saab har et poeng.

7.6 Oppsummering

Gjennom dette analysekapitlet har jeg tatt for meg hvordan det med tiden har blitt opprettet et løst sammensatt nettverk av tettere styringsnettverk. Dette flettverket av nettverk bidrar til å skape en helhet rundt turistfiskevirksomheter. Et av de unike trekkene ved dette nettverket er at det hele i stor grad har blitt iverksatt på lokalt nivå. I kommunene har ordførere og andre ansatte sett at de selv ikke har handlingsrom til å håndtere utfordringer lokalt. Dermed har det som vist blitt iverksatt arbeid og samarbeider for å påvirke forvaltning på høyere nivåer. Den

effekten som kan spores nå, er at et mer helhetlig bilde av forvaltning og forslag kommer fram i offentlige dokumenter og samarbeid. Dette stadfestes i fiskeridirektoratets høringsforslag til nye forskrifter for turistvirksomheter, der forslaget tar inn helhetlige vurderinger rundt næringen i sin ressursforvaltning. Perspektiver om hvordan resultatet av forvaltningen som den er nå fungerer på lokalt nivå, viser at arbeid nedenfra og oppover kan potensiale til å påvirke nasjonal forvaltning. Når kunnskap fra distriktene tas inn i myndighetsutøveres arbeid, dannes det et grunnlag for mer helhetlig forvaltning. I sin redegjørelse for forvaltningsvurderinger, viser fiskeridirektoratet at forvaltningen av fiskeressursene som inngår i turistfiske, må sees i et lokalt og nasjonalt bilde.

8 Avslutning

I denne oppgaven har jeg tatt for meg forvaltningsprosesser rundt turistfiske som næring. Først har jeg vist den forvaltningsmessige konteksten jeg gikk inn i. Ut ifra denne konteksten har jeg undersøkt hvordan det arbeides rundt næringen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Dette er gjort for å få et innblikk i den komplekse forvaltningssituasjonen turistfiske som næring står i. Ved å se på hvordan muligheter, utfordringer og problemer i næringen håndteres, kan jeg se hvordan forvaltningen av en kompleks næring utvikles. Målet med oppgaven har vært å besvare problemstillingen: *Hvilke muligheter, utfordringer og problemer identifiserer de ulike aktørene i nettverket rundt havfisketurisme, og på hvilken måte vil dette inngå i samstyring av forvaltningsutvikling?* For å operasjonalisere dette, har jeg satt opp ulike forskningsspørsmål for de ulike nivåene hvor turistfiske håndteres. Gjennom feltarbeid der intervjuer og deltakende observasjon har stått i sentrum, har jeg samprodusert materiale for videre analyse. For å gripe de som ligger til grunn for turistfiskets potensiale som lokalt forankret kystnæring, har jeg gjennom «thick description» basert på et vidt institusjonelt perspektiv gått inn i næringens påvirkning i lokalsamfunn. Deretter har jeg anvendt Granovetters svake bånd-teori sammen med nettverksteori, skillet mellom embeddedness og disembeddedness, og til slutt scenarioplanlegging for å gripe hvordan engasjementet rundt næringen har blitt skapt. Ved å anvende samstyringsteori, nettverksteori og knytte dette til de foregående perspektivene, har jeg sett på hvordan forvaltningsrammene rundt næringen har utviklet seg.

8.1 Funns

Ved å anvende mine teoretiske perspektiver på det materialet jeg har produsert gjennom feltarbeid og funnet i dokumenter, har jeg gjennom tre analysekapitler sett på lokalt nivå, engasjement og nettverksdannelse, og en begynnende forvaltningsutvikling. Nedenfor redegjør jeg for mine hovedfunns.

8.1.1 Lokale perspektiver

I første analysekapittel, *Lokale perspektiver på en næring i utvikling*, tok jeg for meg forskningsspørsmålene 1, 2 og 3. Først har jeg vist at turistfiske som næring både presenterer muligheter for verdiskapning i distrikter, men også utfordringer for lokal styring. Muligheter for verdiskapning og samspill i lokalt næringsliv er en av de gjennomgående ønskene fra kommunenes talspersoner. Forventningen er at dette vil skape tilflytting og økt antall

arbeidsplasser. For at dette skal oppnås, er det viktig at de aktørene som starter med turistfiske er lokalt forankret. Dette leder til de utfordringene som er uttrykt. Manglende lokal forankring og lovbrudd innen næringsdrift og ressursutførsel har vist seg å være et problem i eksempelvis Hasvik og Nordkapp. Eksterne aktører som kommer til kommunene og behandler stedet og dets fellesressurser som en kilde til profitt har blitt en utfordring. Videre er sikkerheten for turistene i disse tilfellene en bekymring som deles av flere av talspersonene fra kommunene. Lokalt opplever kommunene at de ikke har gode nok verktøy for å håndtere denne typen utfordringer. Gjennom arealregulering, økonomiske tilskudd og god kommunikasjon mellom kommune og bedrifter, kan kommunene til en viss grad oppfylle sin tilretteleggerrolle. Utover dette har ikke kommunene myndighet, og dermed ikke handlingsrom, til å styre næringsvirksomheter. Det har vist seg at beste alternativ for å håndtere aspekter de ikke har myndighet til, er å kontakte myndighetsutøvere som eksempelvis politi. Både i Nordkapp kommune og Hasvik kommune har kommunen tatt kontakt med politi for å få hjelp til håndtering av næringsaktører som ikke driver slik de skal. Denne typen kontakt er også det som etter hvert har lagt grunnlag for mer grundige kontroller i distriktene.

Flere av talspersonene fra kommunene sier at turistfiske som næringsvirksomhet er kommet for å bli i nord. Tross de utfordringene kommunene har erfart, er mangfoldiggjøring av næringslivet ønsket velkommen. Turistfiske representerer en ny anvendelse av fisken som fellesressurs. Dersom denne typen næring reguleres og forvaltes riktig, kan næringen bidra til verdiskapning og samspill i næringslivet lokalt. Fra både kommuner og næringsliv har det blitt ønsket en sertifiseringsordning slik at turistfiske som næring både er lokalt forankret og lett kontrollerbart. Tilflyttende aktører er velkomne, så lenge næringsdriften er lokalt forankret. Dette har blitt realisert blant annet i Måsøy, der en tilflyttende aktør har gått inn for verdiskapning gjennom samspill med annen næringsvirksomhet, og ved å bidra i arrangering av «VM i kveitefiske». Videre har bedrifter som Big Fish Adventure i Hasvik kommune bidratt sterkt til lokale arbeidsplasser og et tilbud for både tilreisende og lokale. Materialet og min analyse viser at det uten tvil er et potensiale for at turistfiske som næring kan opptre som et godt tilskudd i lokalt næringsliv langs kysten.

Tross potensialet for å være et tilskudd langs kysten, har det vært flere medieoppslag med tydelig uttrykt misnøye rundt næringen. Lokalbefolkning og politikere er frustrerte over manglende hensyn til lokale forhold, farlig ferdsel på havet og uakseptabel anvendelse av fisken som ressurs. Gjennom min analyse har jeg vist at denne typen konflikter i stor grad bygger på manglende samsvar mellom næringsutøvelse og lokalbefolkningens forventninger til

næringsutøvelse og anvendelse av fisken som ressurs. I lokalsamfunn har et strengt regulert fiske dannet livsgrunnlag i generasjoner. Da er det ikke en selvfølge at en nærmest uregulert kommersialisering av en fellesressurs uten lokal verdiskapning som utbytte faller i god jord. Dette har vært en tendens som har blitt vist i både Trude Borch (2009, 2011) og Maria V. Solstrands (2015) arbeid. Videre er forståelse for de naturgitte forhold næringsvirksomheten er plassert i et viktig aspekt som fordrer kunnskap og varsomhet til havs. Ordføreren i Hasvik kommune beskriver hendelser der fartøy trenger assistanse fra Redningsskøyta, og hendelsen i Torsken kommune i mai viser at ferdsel til havs kan ha fatale konsekvenser.

Min analyse viser hvordan et vidt institusjonsbegrep danner en gunstig inngang til forståelse av hvordan lokal forankring er viktig for vellykket næringsvirksomhet i distriktene. Der aktører primært er profittfokuserte og ikke opererer som en del av lokalsamfunnet, oppleves tilstedeværelsen som en byrde heller enn tilskudd. Dette er problematisert både i rapporten fra 2011, Vest-Finnmark Rådets rapport fra 2018 og i mitt intervjumateriale. Gjennom en vid institusjonsanvendelse, viser materialet at det er hvorvidt bedriftene opptrer «embedded», altså lokalt forankret, eller ikke som avgjør hvordan næringen oppleves lokalt. Anvendelse av fisken som ressurs og ferdsel på havet er en vesentlig del av kystkulturen, og lokalsamfunn langs kysten har fortsatt iboende forventninger til opptreden på dette feltet. Dette gjør det viktig at en ny næring som anvender fiskeressurser og ferdsel på havet som næringsgrunnlag anvender ressursene godt og viser varsomhet på havet. Ettersom det i distriktene er et fragmentert handlingsrom for styring av næringsutvikling innen turistfiske, er det opp til turistfiskeaktørene hvordan de opptrer i lokalmiljøet. Det er nettopp frustrasjonen basert på noen bedrifters opptreden lokalt som har vært drivkraft for at medlemmer av i Vest-Finnmark Rådet har iverksatt arbeid rundt temaet.

8.1.2 Nettverksdannelse gjennom svake bånd

I neste analysekapittel, *Fra lokal frustrasjon til grunnlag for samstyring av framtidens turistfiske*, har jeg analysert ut ifra forskningsspørsmål 4. Hvordan anvendes lokale perspektiver inn i målsettinger for forvaltningsendring? og 5. På hvilken måte kan teori om svake bånd og nettverksdannelse bidra til forståelse av utviklingsprosesser som er iverksatt rundt næringen? Basert på funnene i første analysekapittel, anvendte jeg scenarioplanleggingsteori til å sette lokale informanternes visjon om framtidens turistfiske inn i et ønskescenario. Dette har vist seg å være delt med andre aktører i feltet, og fungerer som et mål å jobbe mot. Motsetningen til dette

er et skrekksenario, og ordføreren i Hasvik satte dette i tale som en videre utbredelse av ikke lokalt forankrede næringsaktører i distriktene.

Gjennom kunnskapsdannelse og kontakt med andre organisasjoner og etater, har medlemmene i Vest-Finnmark Rådet gjennom sine relasjoner iverksatt nettverksdannelse rundt feltet. Dette kan sees på i lys av nettverksbegrepet som en samling ressurssterke aktører som samles rundt et magnetfelt, med felles mål og mening. Etter hvert som flere etater og aktører har blitt inkludert i arbeid og kommunikasjonsflyt, har det blitt dannet et grunnlag for kunnskapsdannelse og diskusjon og framtidens rammer for turistfiske.

Parallelt med at Rådet satte turistfiske på sin arbeidsplan, kontaktet ordførerne i Hasvik og Nordkapp kommune næringslivkontakten i Vest-Finnmark Politidistrikt. Gjennom denne kontakten ble politiet og andre etater gjort bevisst på de regulative utfordringene som utfoldet seg i distriktene. Som resultat ble kontroll av havfisketurismebedrifter en av hovedprioriteringene til arbeidslivskriminalitetssamarbeidets arbeidsgruppe i 2018 og 2019. Ved å gjennomføre disse kontrollene, fikk representanter fra ulike myndighetsutøvere sett hva som har foregått av ulovligheter og uønsket praksis i distriktene. Gjennom denne typen arbeid har flere etater og direktorater blitt bevisst problemene. Det fragmenterte handlingsrommet som ble beskrevet i distriktene, gjelder også i øvrige myndighetsorganer. Turistfiske som næring er relevant for, men faller ikke innunder hovedansvar for noe direktorat. Dermed er samarbeid rundt håndtering av næringen og utvikling av et helhetlig rammeverk viktig.

8.1.3 Nettverksdannelse for kunnskapsdannelse og samstyring av forvaltningsutvikling

I tredje analysekapittel, *Politikkutvikling og forvaltningsendring*, anvender jeg nettverks- og samstyringsteori til å undersøke hvordan ulike etater og organer arbeider rundt forvaltningsendring for turistfiske. Ved å bygge på funnene fra de to tidligere kapitlene, undersøker jeg hvordan ulike etater kommer sammen for endring. Utgangspunktet for dette analysekapitlet var forskningsspørsmål 6. Hvilke aktører har blitt engasjert i nettverk for samstyring av forvaltningsutvikling? Og 7. Hvordan arbeider ulike organer med kunnskapsutvikling og forvaltningsendring rundt næringen? Gjennom analysen viser jeg hvordan det fra starten av mitt feltarbeid og utover vinteren har blitt skapt nettverk og kontakt mellom etater som er viktige for en helhetlig forvaltning.

På dialogverkstedet blir hovedtemaene bruk av fellesressurser, sikkerhet og lover og regler problematisert og tatt opp til diskusjon. Gjennom diskusjon i grupper og plenum kommer det

fram at det på daværende tidspunkt ikke er tilstrekkelig spesifikt rammeverk rundt næringen. Dette har resultert i at seriøse aktører blir mistenkeliggjort, og plassert i samme båt som useriøse profittsøkende aktører som ikke er lokalt forankret. Dette er noe av drivkraften for eksempelvis Mona Saabs arbeid for å sette turistfiske på agendaen gjennom sine verv. Problemene som har blitt beskrevet i Nordkapp og Hasvik viser at det behov for et mer håndhevbart rammeverk for å profesjonalisere næringen. Per i dag kan «næringen» enten beskrives som en samling av enkeltaktører som tilbyr fiske til turister, eller de seriøse aktørene innen turistfiske. Forstudiet fra Vest- Finnmark Rådet presenterer en «aktørkategorisering» der seriøse, useriøse og «cowboyer» deles inn hver sin gruppe. Funnene til den tverretatlige kontrollgruppen i arbeidslivskriminalitetssamarbeidet viser også at det er et stort spenn i hvordan bedrifter opptrer. Da faller det naturlig å problematisere næringens felles presentasjon i media og forvaltning. Ved at noen næringsaktører aktivt arbeider for en profesjonalisering av turistfiske som næring og andre ikke er til å få tak i for kontroll og kommunikasjon, viser slike skiller tydelig. Dette er problematikk som ble tatt opp både i kontrollgruppen og på dialogverkstedet. Også fiskeridirektoratets høringsforslag for forskriftsendring peker på at «næringen» per i dag har en diffus aktørsammensetning.

Likevel viser funnene gjennom analyse av dialogverksted, sluttrapport etter forprosjekt og forslag til samarbeid for bedre kontroller at prosesser mot mer ordnede forhold er iverksatt. Denne oppgaven kan ikke peke på noen gitt løsning for hvordan turistfiske skal forvaltes. Det jeg derimot kan vise, er at det er en påbegynt forvaltningsendring. Denne endringen innebærer større grad av samarbeid mellom talspersoner fra kommuner, engasjerte personer i interesseorganisasjoner og næring, myndighetsutøvere og kontrolletater. Nettverks- og samstyringsperspektivene jeg har analysert materialet mitt ut ifra peker på at det gjennom dannelse av nettverk og samarbeid på kort tid har vært en forandring i forvaltningsstrukturene. Ved å få profesjonalisering av turistfiske som næringsvirksomhet på agendaen, har relevante etater og organer opprettet kontakt for videre samarbeid rundt næringen. Det overordnede målet om lokalt forankrede bedrifter vises gjennom forslag om obligatorisk registrering av bedrifter i vertskommuner, en godkjenningmekanisme for å markedsføre seg som turistfiskebedrift, grundigere fangstrapportering og anvendelse av fisken som ressurs.

8.2 Metodiske perspektiver

Et av funnene som er samfunnsvitenskapelig interessante ved dette arbeidet, er hvordan de samfunnsfaglige perspektivene viser seg viktige i forståelse av problemer og løsninger knyttet til turistfiske. Arbeidet mitt har vist at en fragmentert forvaltningsstruktur har skapt rom for utvikling av problemer i distriktene. Ved å se på de sosiale relasjonene og institusjonsdimensjonene i det lokale, viser det seg at lokal forankring av bedrifter er viktig for å på uproblematisk vis anvende den fellesressursen som fisken er. Ved å anvende Granovetters perspektiv på økonomiens nedfelthet i det sosiale, viser det seg at næringsvirksomheten i distriktene påvirker lokalsamfunnet uavhengig av vilje til å opprette sosiale bånd. Her har det vært nyttig med et teoretisk skille mellom embeddedness gjennom lokal forankring og anvendelse av en ressurs med lokalsamfunnet som en sosiostrukturell kontekst. Med min bakgrunn fra denne typen kystsamfunn, forstår jeg frustrasjonen. Det er frustrasjonen over sosiale forventninger som ikke blir fylt opp som har dannet drivkraften til å skape engasjement fra lokalt nivå. Gjennom «thick description» har jeg vist behovet for en helhetlig vurdering i forvaltningssammenheng. I en slik setting er dialogverksteder hvor næring, kommuner og andre statlige myndigheter kan utveksle perspektiver og legge til rette for kunnskapsdannelse viktig. Ved å anvende Granovetters svake bånd som inngang til forståelse av prosessutviklingen, har jeg kunnet vise hvordan engasjement har spredd seg fra lokalsamfunn til dagsorden hos nasjonale interesseorganisasjoner og myndighetsutøvere. Ved å ta en samfunnsvitenskapelig vinkling på forvaltningen, viser jeg at dannelsen av et helhetlig forvaltningsperspektiv er viktig. Forvaltning av denne typen næring handler vel så mye om tilrettelegging for lokal forankring og verdiskapning i små samfunn som antall kilo fisk eller sertifisering.

8.3 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg først vist hvordan muligheter, utfordringer og problemer rundt turistfiske har blitt identifisert på lokalt og regionalt nivå i nord, og hvordan dette håndteres. Gjennom en vid teoretisk linse med fokus på institusjoner, svake bånd, nettverksdannelse og samstyring har jeg fått fram hvordan en fragmentert forvaltningsstruktur er forsøkt endret gjennom samarbeid, kunnskapsdannelse og kontakt mellom myndighetsutøvere. Oppgaven viser at det er iverksatt en samstyringsprosess der et løst sammensatt nettverk av mindre styringsnettverk er bundet sammen gjennom svake bånd. Det unike her, er at denne prosessen i stor grad er initiert nedenfra og opp, der enkeltindivider gjennom sine verv og svake bånd har satt forvaltningsendring på agendaen.

Referanseliste

Artikler

- Aars, J., Fimreite, A.L. (2005). Local Governance and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*. 28. (3).239-256. Hentet 3. april fra <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.2005.00131.x>
- Borch, T. (2009). Contested Coastal Commercialisation: Marine Fishing Tourism in Norway. *MAST*, ss. 33-51. Hentet 11 5, 2018 fra http://www.marecentre.nl/mast/documents/MastVol8-1_def-Borch.pdf
- Borch, T., Moilanen, M., Olsen, F. (2011). Marine Fishing Tourism in Norway: Structure and Economic Effects. *Økonomisk Fiskeriforvaltning* (21). Hentet 11 26, 2018 fra <https://okonomiskfiskeriforskning.no/okonomisk-fiskeriforskning-2011-1/>
- From, J., Sitter, N. (2002). Hva er governance? *Plan*. 6 (34). 22-25. Hentet 10. februar 2020 fra https://www.idunn.no/plan/2002/06/hva_er_governance
- Gemici, K. (2008). Karl Polanyi and the antinomies of embeddedness. *Socioeconomic Review*. 6(1). 5-33. Hentet 7. februar 2020 fra https://www.researchgate.net/publication/31320130_Karl_Polanyi_and_the_Antinomies_of_Embeddedness
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*. 78. 1360-1380. Hentet 7. februar 2020 fra <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780124424500500250>
- Hardin, G. (1968). Tragedy of the Commons. *Science*. 3859(162). 1243-1248. Hentet 12.09.18 fra <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243/tab-pdf>
- Jamal, T., Camargo, B.A.. (2018). Toursim governance and policy: Whither justice? *Tourism Management Perspectives*, ss. 205-208. Hentet 26. november 2018 fra <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221197361730123X>

Jentoft, S. (2004). Institutions in fisheries: what are they, what do they, and how they change. *Marine Policy* (28). 137-149. Hentet 9. oktober 2019 fra

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X0300085X>

McCay, B. Jentoft, S. (1998). Market or Community Failure? Critical Perspectives on Common Property Research. *Human Organization*, 57(1). 21-29. Hentet 10. oktober 2019 fra

https://www.researchgate.net/publication/265357174_Market_or_Community_Failure_Critical_Perspectives_on_Common_Property_Research

Røiseland, A., Vabo, S.I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*. (24). 86-107. Hentet 10. oktober 2019 fra [https://www.idunn.no/nst/2008/01-](https://www.idunn.no/nst/2008/01-02/governance_pa_norsk_samstyring_som_empirisk_og_analytisk_fenomen)

[02/governance_pa_norsk_samstyring_som_empirisk_og_analytisk_fenomen](https://www.idunn.no/nst/2008/01-02/governance_pa_norsk_samstyring_som_empirisk_og_analytisk_fenomen)

Sørensen, E., Torfing. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*. 28 (3).195-2018 hentet 3. mars fra

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>

Sørensen, E. (2005). The democratic problems and potentials of network governance. *European political science*. 4. 348-357

Avhandling

Solstrand, M.V. (2014). Marine tourism fisheries – Challenges of governance and governability: Northern Norway as a case study. (Doktorgradsavhandling, UiT Norges Arktiske Universitet).

Avisartikler

Henriksen, T.H. (2019, 14. mai). «To russiske fisketurister mistet livet i forlis utenfor Senja. *Nordlys*. Hentet 16. mai 2019 fra

<https://www.nordlys.no/leteaksjoner/senja/hovedredningsentralen/to-russiske-fisketurister-mistet-livet-i-forlis-utenfor-senja/s/5-34-1122255>

Kristoffersen, T.K (14.03.2016).Sjekk den monstertorsken! *Nordlys*. Hentet 20.mars 2020 fra

<https://www.ifinnmark.no/hasvik/nyheter/sjekk-den-monstertorsken/s/5-81-225014>

Lande, F. (2019, 8. august). Fiskeriministeren vil ha slutt på ulovlig fisketurisme. *iTromsø*.

Hentet 20. januar 2020 fra

<https://www.itromso.no/nyheter/2019/08/08/Fiskeriministeren-vil-ha-slutt-p%C3%A5-ulovlig-fisketurisme-19651237.ece>

Traavik, E. (2019, 28. september). Fjordenes cowboys. (A. Djuve, Red.) *DN Magasinet*, 28-34.

Bøker

Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. (2. utg). Oslo. Cappelen Damm AS.

Brinkmann, S., Tanggaard, L. (red.) (2015). *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.

Fimreite, A.S., Medalen, T. (red). *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*. Fagernes. Spartacus forlag.

Innes, J. E., Boheer, D.E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routhledge.

Røiseland, A. Vabo, S. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Forskrift

Forskrift om turistfiskevirksomheter. (2017). (FOR-07-05-1171). Hentet 20.01.20 fra

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-07-05-1141>

Kapitler i bøker

Davies, J. S. (2011). The limits of network governance. *Challenging governance theory:*

From networks to hegemony. Policy Press. Hentet 2. februar fra

<https://policypress.universitypressscholarship.com/view/10.1332/policypress/9781847426154.001.0001/upso-9781847426154-chapter-4?rskey=MQ4vG2&result=2>

Holm, P. (2000). Kapittel 5: Ressursforvaltning som heterogent nettverk. I Gammelsæter (Red.), *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling* (ss. 83-192).

Trondheim, Norge: Tapir Akademiske Forlag.

Rapporter

Fiskeri- og Kystdepartementet. (2011.) *Turistfiske i sjø: Vurdering av mulige forvaltningstiltak overfor næringsvirksomhet basert på turistfiske i sjø: Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe*. Hentet 20. januar 2020 fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/turistfiske-i-sjo/id650220/>

Fiskeri- og næringsdepartementet. (2020). Forslag til endring av regler om turistfiske – Høring. Fiskeri- og næringsdepartementet. Hentet 3. mars 2020 fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---turistfiske/id2684608/>

Vest-Finnmark Rådet. (2018). *Forstudie Havfisketurisme i Vest-Finnmark*. Vest-Finnmark Rådet. Hentet 10. oktober 2018 fra [http://www.vfrr.no/hjem/forstudie-](http://www.vfrr.no/hjem/forstudie-havfisketurisme-i-vest-finnmark)

[havfisketurisme-i-vest-finnmark](http://www.vfrr.no/hjem/forstudie-havfisketurisme-i-vest-finnmark)

Vest-Finnmark Rådet. (2020). Forprosjekt - Havfisketurisme i Vest-Finnmark. Vest-Finnmark Rådet. Hentet 20. februar 2020 fra <http://www.vfrr.no/utredninger-og-rapporter.html>

Vedlegg 1

Forslag til reguleringsendringer i Turistfiske i sjø (Fiskeri- og kystdepartementet, 2011).

- ... at en registreringsordning for turistfiskebedrifter bør opprettes. Ordningen bør gjøres obligatorisk.
 - ... at det vurderes en lovendring som gir styresmaktene en klarere hjemmel til å opprette registre over næringsvirksomhet basert på turistfiske i sjø.
 - ... at det utformes en ordning som pålegger turistfiskebedrifter å rapportere gjestenes fangst. Videre forslår arbeidsgruppen at det juridiske grunnlaget for å pålegge bedriftene å rapportere gjestestatistikk avklares.
 - ... at det innføres et obligatorisk fartøysregister hvor det framgår om fartøyet skal brukes til utleie.
 - ... at det innføres en enkelt form for variabel utforselskvote, dersom en registreringsordning for turistfiskebedrifter innføres.
 - ... at 24-timersregelen erstattes med en 7-dagersregel.
 - ... at det legges til rette for utarbeidelse av situasjonsrapporter om ressursgrunnlaget i forbindelse med nyetablering av turistfiskeanlegg.
 - ... at det ikke innføres avgift for anlegg eller deres gjester.
 - ... at det foretas en nærmere avklaring av hva som er «håndredskap» i henhold til fiskeriforbudsloven § 3.
- ... at mulighetene for å forby turistfiske fra utenlandske fartøy som drives i næringsøyemed utredes.

Fiskeridirektoratets høringsforslag for forskriftsendringer for turistfiskevirksomheter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s.1)

Begrunnelse for høringsforslag:

«Turistfiske er blitt et attraktivt produkt som det er høy etterspørsel etter, først og fremst fra utenlandske gjester. Denne såkalte turistfiskerieringen har potensial til å bidra ytterligere til verdiskaping langs kysten. Etter hvert som interessen for turistfiske øker, får imidlertid også enkelte uheldige konsekvenser av turistfisket større praktisk betydning. Selv om ressursuttaket fra turistfiske er begrenset sammenlignet med ressursuttak fra alminnelig fiskerivirksomhet, gis det i dag ikke et fullstendig bilde av ressursuttaket fra havet som stammer fra turistfiskevirksomheter. Det er også en utfordring at turister kun tar med seg de mest verdifulle delene av fisken ut av landet, og kaster resten. Dette er en uønsket sløsing med fullverdige ressurser. Videre opplever departementet at det er en utfordring at enkelte smugler fisk ut av landet i større kvanta. Det avdekkes flere beslag ved grensestasjonene, en mye tyder

på at den reelle utførselen er høyere. De som står for denne aktiviteten, har ikke nødvendigvis vært gjester ved registrerte turistfiskebedrifter.» (Fiskeridirektoratet, 2020, 1).

Forslag til endringer og samsvar med andre vurderinger.

Tabell 7 Høringsforslag for endringer i forskrifter om turistfiske. (Fiskeridirektoratet, 2020:6-7)

Endringsforslag i forskrifter om turistfiskevirksomheter fra Fiskeridirektoratet, januar 2020.	Samsvar med forslag fra dialogverksted og andre informanter
Endring av forskrift om utførselsreguleringkvote av fiske og fiskevarer fra sportsfiske	
<p>§ 2.Utførselsreguleringkvote Det er ikke tillatt å føre ut av landet mer enn 10 kg fisk eller fiskevarer per person, inkludert bearbeidede produkter, herunder fiskefilet, innenfor en periode på 7 kalenderdager. Den som kan dokumentere Dersom det kan dokumenteres at fisken eller fiskevaren er fanget i regi av en turistfiskevirksomhet som er registrert i Fiskeridirektoratets register over turistfiskevirksomheter, jf. forskrift 5. juli 2017 nr. 1141 om turistfiskevirksomheter, kan likevel er det tillatt å føre ut 20 kg per person, innenfor en periode på 7 kalenderdager. Fisken må være hel, sløyd og hodekappet. Det er ikke tillatt å føre med seg ut fisk i bearbeidet form som fiskefilet. Fisk eller fiskevarer kjøpt i Norge omfattes ikke dersom det kan dokumenteres at fisken eller fiskevarene er kjøpt fra registrert næringsdrivende, eller dette av andre grunner fremstår som overveiende sannsynlig. Videre omfattes heller ikke fisk som er fisket fra merkeregistrert fartøy og overtatt fra fartøyeier, og dette kan dokumenteres ved fremvisning av sluttseddel.</p>	<p>Utførsel av fiske har vært et tema både hos informanter fra bransjen, og under dialogverksted. Som sluttrapporten viser, har det blitt foreslått å forby utførsel av fisk for personer som ikke kan vise til besøk på turistfiskebedrift. Noen mener utførselsreguleringen er for streng, ettersom mange får større mengde fisk enn 20 kg.</p>
Forskrift om turistfiskemetoder	
<p>§ 3.Rapportering av fangst Turistfiskevirksomheter skal løpende rapportere gjestenes fangster til Fiskeridirektoratet én gang pr. måned. senest innen XX etter at fisken er fangstet. Fiskeridirektoratet fastsetter forskrift med nærmere bestemmelser om hvordan rapporteringen skal skje, herunder om den skal differensieres på fiskeslag og inneholde en oversikt over antall fisk og/eller kvantum pr. fiskeslag. Fiskeridirektoratet kan også for korte perioder gi forskningsinstitusjoner tillatelse til å pålegge et begrenset antall turistfiskevirksomheter å delta i representative utvalgsundersøkelser som gjøres i forskningsøyemed.</p>	<p>Større grad av rapportering av vært diskutert. Videre har det vært diskutert hvordan dette kan gjennomføres i praksis, enten av turist, bedrift, eller begge.</p> <p>Bedrifters informasjonsplikt har vært tema for diskusjon. Ansvar for sikkerhet på</p>

<p>§ 4.Informasjon</p> <p>Turistfiskevirksomheter skal informere turistene om regelverket for sports- og rekreasjonsfiske, herunder om fiskeredskaper, omsetningsbestemmelser og utførselskvoter.</p> <p><i>Turistfiskevirksomheter skal i tillegg informere turistene om reglene knyttet til fangstrapportering, etter forskrift 20. desember 2017 nr. 2445 forskrift om rapportering av fangster fra turistfiskevirksomheter.</i></p>	<p>havet er et viktig tema for regulering av næringen.</p>
<p>Forskrift om rapportering av fangster fra turistfiskevirksomheter</p>	
<p>§ 2. Fangstrapporteringens innhold og frekvens</p> <p>Fangstene skal rapporteres som antall fisk per art, per fartøy og per fisketur fordelt på fangstdato. Rapporteringen skal inkludere fisk som er fanget men som ikke tas med til land. Også fisketurer uten fangst av de nevnte arter skal rapporteres (nullfangst).</p> <p>Det skal fremgå av rapporten hvilken virksomhet som rapporterer.</p> <p>Rapporteringen skal skje løpende. minst en gang per kalendermåned.</p>	<p>Grundigere rapportering av fangst for forvaltningsformål ha vært oppe til diskusjon. Viktig for å se om ressursforvaltningen er tilstrekkelig.</p>

