

---

# *Nasjonalt Pilegrimssenter*

Evaluering av NPS og de  
regionale sentrene

12. oktober 2015





Denne rapporten er utarbeidet av PwC for styret i Nasjonalt pilegrimssenter i samsvar med inngått oppdragsavtale mellom PwC og Nasjonalt pilegrimssenter. Arbeidet er utført fra mai til oktober 2015 og utførende konsulenter i PwC har vært Rolf Tørring og Birgit Kløve.

Trondheim, 12. oktober 2015

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Rolf Tørring', is positioned above the printed name.

Rolf Tørring

Oppdragsansvarlig partner

*Vurderingene og konklusjonene i denne rapporten bygger på faktainformasjon som har fremkommet i dokumenter som Nasjonalt pilegrimssenter har stilt til vår disposisjon, og i intervjuer med representanter for Nasjonalt pilegrimssenter, de regionale pilegrimssentrene og andre interessentgrupper. PwC har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller avtalte kontrollhandlinger av virksomheten. Nasjonalt pilegrimssenter har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene som fremgår av avtalen. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er eller vil bli lidt av Nasjonalt pilegrimssenter eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet av virksomheten eller andre. PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.*

# Sammendrag

*Det er klare indikasjoner på at strategien for pilegrimssatsing har gitt økt aktivitet, og det er overveiende sannsynlig at dette også har gitt økt verdiskaping. Veien er imidlertid lang før mål og meget høye ambisjoner i strategien kan sies å være innfridd. Et viktig tiltak vil være en styrking av samspillet mellom det nasjonale og de regionale sentrene og av deres felles dialog med interessentene.*

I henhold til den nasjonale strategien for pilegrimssatsingen fra 2012 skal det nasjonale og de regionale sentrene evalueres i 2015. Hovedformålet er å evaluere om den statlige pilegrimssatsingen har ført til økt aktivitet og økt verdiskaping. Denne evalueringen gjennomføres i en tidlig fase og skal derfor også formes som et «navigasjonsverktøy» for det videre arbeidet. Grunnlaget for analyse og rapport er innhentet gjennom en kombinasjon av dokumentgjennomgang og semistrukturerte intervjuer. Totalt er det gjennomført 20 intervjuer og 6 arbeidsmøter.

Evalueringen skulle ta utgangspunkt i den statlige strategien fra november 2012. Flere av premissene er imidlertid lagt før dette tidspunktet og vi har derfor sett behov for å trekke linjene lenger tilbake i tid. Det fremgår av strategien at man ønsker en bred tilnærming for den statlige pilegrimssatsingen og de overordnede målene og de strategiske veivalgene omhandler kulturminne og naturfaglig forankring, næringsutvikling og bærekraftig reiseliv, kirkelig forankring og fokus på Olavsarven og veier til Nidaros. En slik bred tilnærming har også vært gjennomgående i arbeidet de senere årene.

Etter en betydelig aktivitet på 90-tallet, frem til åpningen av Gudbrandsdalsleden i 1997, var det liten aktivitet i pilegrimsarbeidet fram til 2006 da Pilotprosjekt Pilegrimsleden ble etablert. Prosjektet ble videreført gjennom etableringen av et midlertidig nasjonalt senter i 2011, som var forløperen for det nasjonale senteret som ble definert i den nasjonale strategien fra 2012. Parallelt, og i kontakt med Pilotprosjekt Pilegrimsleden, ble det initiert et arbeid fra Kultur- og kirkedepartementet som resulterte i opprettelsen av 5 regionale pilegrimskontorer i 2010. I strategien fra 2012 samordnes arbeidet ved disse kontorene (sentrene) med det nasjonale sentrets oppgaver og de regionale sentrene legges bevilgningsmessig under det nasjonale sentret.

Den nasjonale strategien er båret av en visjon for pilegrimsledene som gode veier å gå gjennom norsk natur og kultur, preget av verdier som er grunnleggende for menneskets eksistens og som åpner for en indre vandring. Strategien skal bidra til at flere mennesker fra inn- og utland går på kortere eller lengre strekninger av disse pilegrimsledene. Det overordnede målet er at pilegrimsleden skal gi mulighet for vandring gjennom et landskap som er rikt på natur-, kulturarv- og kulturopplevelser. Leden skal tas vare på som en viktig del av den europeiske kulturarven og gi et unikt møte med norsk natur, kulturminner, kultur, tro og mennesker. Strategien skal bidra til verdiskaping og positiv utvikling langs leden gjennom økt bruk av den. Pilegrimssatsingen innrettes slik at den bidrar til å oppfylle sentrale målsettinger på en rekke samfunnsområder som miljø, næring, kirke og kultur, samt være lokalt forankret og bidra til identitet, stolthet og lokale initiativ.

Det er liten tvil om at ambisjonene er høye for hva som kan oppnås og at det er et stort antall aktører som forventes å skulle ta del i utviklingen. Det sier seg selv at det vil være svært vanskelig å få alle disse til å prioritere pilegrimsarbeidet og etablere en koordinert satsing hvor man er sterkt avhengig av andres innsats for å lykkes. Som pådriver og koordinator er NPS, som var operativt fra våren 2013, gitt en svært krevende oppgave som ytterligere kompliseres ved at det operative arbeidet skal gjøres gjennom 6 regionale sentre med ulike organisatoriske forankringer og spisskompetanse på ulike områder.

NPS ble etablert permanent i april 2013 da styret ble oppnevnt og mandat tildelt. Direktør ble ansatt med virkning fra august 2013. Det er benyttet mye ressurser på avklaringer rundt sentrets status i forvaltningsstrukturen, herunder avklaringer av styrets reelle handlingsrom sett opp mot RAs rolle, og direktørens «to styringslinjer» til RA og NPS' styre. Flere i dagens styre mener at NPS som forutsatt i mandatet til styret hadde vært tjent med å ha en uavhengig stilling med eget organisasjonsnummer og direkte styringsdialog på departementsnivå.

I rollebeskrivelsen slås det fast at NPS har ansvaret for den statlige pilegrimssatsingen, herunder for de regionale sentrene. Samtidig skal oppgaven i utgangspunktet være som pådriver og koordinator. Det må etter vår vurdering innebære at NPS skal angi retning og utforme rammeverk som satsingen skal skje innenfor. Den operative gjennomføring skal i stor grad utføres av de regionale sentrene. RPS-ene og flere av interessentene mener at NPS i for liten grad er involverende i utvikling av rammeverk og også i større grad kan delegere

myndighet basert på et omforent regelverk. Dialogen med RPS-ene og sentrale interessentgrupper kan vesentlig forbedres, og det forventes langt større grad av åpenhet enn hva som omfattes å være tilfellet i dag. Ansatte ved NPS vurderes som kompetente innenfor sine fagområder. NPS er etter vår vurdering på riktig vei, men vi deler omgivelsenes vurdering av behov for endring, spesielt hva gjelder kommunikasjon med RPS-ene og andre sentrale interessegrupper.

De 5 regionale sentrene i Oslo, Gran, Hamar, Sør-Fron og Dovre ble etablert i 2010 som pilegrimskontorer, mens NPG fikk senterfunksjoner i strukturen i 2013. I henhold til strategien skal sentrene ha roller og ansvar innenfor avgrensede geografiske områder langs Gudbrandsdalsleden. Rollen som regional nettverksbygger og informasjonskilde er fremhevet. Sentrene er, med unntak av Granavollen som egen avdeling under NPS, organisert innenfor egne juridiske enheter hvor lederne er ansatt og med egne styrer. Dette oppleves ikke i praksis å være utfordrende for «styringslinjen» mellom NPS og RPS-ene.

Mellom NPS og RPS-ene er det etablert en ordning med tildelingsbrev, årsrapporter og styringsdialog som er velkjent i offentlig forvaltning. NPS skal ha et «pådriver- og koordineringsansvar» og vi reiser spørsmål om den forvaltningsmessige styringsformen er hensiktsmessig i dette tilfellet. Det vil i det minste være behov for andre former og arenaer for informasjon og kommunikasjon i tillegg. Gitt de roller man gjennom strategien er tildelt i pilegrimssatsingen vurderer vi NPS og RPS-ene som kjernen i satsingen, mens øvrige interessenter er støttespillere av varierende betydning. Vi har imidlertid fått inntrykk av at distansen mellom NPS og RPS-ene kan være større enn avstanden mellom RPS-ene og interessentene rundt. En betydelig styrking av samspillet mellom NPS og RPS-ene må til.

Riksantikvaren ønsket i sin bestilling til NPS at evalueringen også skulle se på erfaringene med Pilegrimssenter Granavollen som egen avdeling under NPS. Basert på våre møter med de regionale lederne og interessentene rundt sentrene har vi ikke inntrykk av at annen organisering har hatt vesentlig betydning for arbeidet.

Vi vil påpeke at det geografiske området som skal dekkes av det enkelte sentret er svært forskjellig, og vi anbefaler NPS, i samråd med RPS-ene og fylkeskommunene, å vurdere om det er en riktig avgrensning og god nok sammenheng mellom sentrenes ansvarsområde og de ressurser de blir tildelt.

Vi konstaterer at den enkelte fylkeskommunene har svært ulike forventninger til og ivaretagelse av egen rolle i pilegrimssatsingen. Det ble fra flere av fylkeskommunene uttrykt at det er blitt vanskeligere å forsvare bruk av midler til pilegrimsarbeidet. Man opplever å ha liten innflytelse på prioriteringene fra det nasjonale sentret og at dette også endrer seg hva gjelder de regionale sentrene etter hvert som NSP har tatt en tydeligere styring av deres prioriteringer gjennom krav i tildelingsbrevene.

Slik pilegrimsarbeidet praktiseres er det etter vår vurdering godt forankret i kristen tro og kirken er i omfattende grad involvert i arbeidet. Det kommer til uttrykk et spenningsforhold mellom «børs og katedral» i den forstand at representanter for kirken tenderer til å mene at kristelig forankring får for liten plass, mens representanter med tilknytning til næringslivet mener at produktet må ytterligere kommersialiseres. Det er fortsatt en utfordring at pilegrimer i for stor grad møter stengte kirker noe som skyldes manglende finansiering.

Frivilligheten spiller utvilsomt en viktig rolle, men det varierer i hvilken grad de regionale sentrene har lyktes i å engasjere. Et viktig område hvor man i stor grad har lyktes i samspill med kommune er å bruke lag og foreninger til skjøtsel og merking av leden.

NPS har arbeidet godt med ulike markedsføringstiltak de siste årene. Dette gjelder både synliggjøring på nettsider, organisering av presseturer, tilrettelegging av materiell, tilstedeværelse på messer, dialog med operatører og ikke minst visninger i programserier på anerkjente TV-kanaler. Dette er imidlertid et langsiktig arbeid hvor det tar flere år før gevinster høstes. Etter vår vurdering er det et betydelig potensiale for bedre samordning av markedsarbeidet med RPS-ene.

NPS har etter vår vurdering kommet langt i å utvikle en digital informasjonskanal til pilegrimsvandrere, og turplanleggingsverktøyet på pilegrimsleden.no er blitt et verdifullt verktøy inn i satsningen. Mangel på overordnet struktur og de regionale sentrenes ansvar for eget underdomene, har ført til ulik oppbygging og informasjonsdeling på de ulike domenene. Dette er uheldig og det bør iverksettes tiltak for å samordne informasjonen.

NPS og RPS-ene har også sett behov for en nettside som er rettet mot interessenter og ulike samarbeidspartnere, og har utviklet [www.nasjonaltpilegrimssenter.no](http://www.nasjonaltpilegrimssenter.no). Hensikten med nettsiden er å forbedre dialogen og samarbeidet mellom disse interessentene og samarbeidspartnerne, samt synliggjøre arbeidet som ligger bak Pilegrimsleden - i alle ledd. Nettstedet er klart til å lanseres, men er satt på vent pga. kapasitetsutfordringer internt i NPS.

Pilegrimsleden må være en sammenhengende vandringsrute hvor brukerne må kunne ha en forventning om standardisering og minimumskrav til fremkommelighet og merking. NPS har bearbeidet og sendt ut ny merkehåndbok med nasjonale standarder. Det må følges opp regionalt at denne etterleveres slik det oppnås en enhetlig merking langs leden. Dersom enkeltkommuner svikter i dette arbeidet vil det kunne få alvorlige følger for leden som produkt. Partnerskapsavtalene er etter vår vurdering et svært viktig bidrag til en felles utvikling av pilegrimssatsingen og ivaretagelse av fylkeskommunens og kommunenes rolle slik den er beskrevet i strategien.

Trasevalget langs Gudbrandsdalen byr tidvis på krevende utfordringer for vandreren. Dette gjelder i enda større grad øvrige leder. Det er derfor av stor betydning at man i markedsarbeidet er tydelig på hvilken standard som vandreren kan forvente å møte. Vi stiller spørsmål ved om dette kommer tydelig nok fram i dag.

Det er enighet blant interessenter at pilegrimsvandring ikke innebærer noen stor natur og miljørisiko i dag, men at problematikken bør settes på dagsorden ved betydelig økning av antall vandrere. Ledene er også ofte i bruk som vanlige turstier, noe som sannsynligvis innebærer en større slitasje enn pilegrimsvandringene.

Kulturminner er en viktig del av leden ettersom dette er med på å differensiere fra en vanlig tursti. En mulig utfordring i arbeidet er hensynet til kulturminnevernet. Det er derfor viktig med godt samarbeid med fylkeskommunene og andre for å sikre tilstrekkelig vern og enhetlig merking av kulturminner.

Etter vår vurdering inneholder den strategiske næringsplanen gode strategier og tiltak, men den synliggjør også at man har en betydelig vei å gå før man har et bærekraftig reiseliv langs leden. Tiltakene krever en aktiv dialog med leverandørene langs leden og ikke minst med destinasjonsselskaper og reiselivsoperatører. For å lykkes må de ansvarlige ved NPS for næringsarbeidet og markedsføring få en aktiv rolle da kompetansen i tilknytning til dette er varierende i RPS-ene.

Det er gjort et godt arbeid med innhenting av informasjon om overnattingssteder som gjøres tilgjengelig via pilegrimsleden.no. Det er viktig at de steder som tilbys har en viss kvalitet. Aller viktigst for opplevelser og omdømme er imidlertid at presentasjonen av tilbudet er troverdig slik at forventninger blir innfridd.

NPS benytter en del ressurser på arenaer for akademisk nettverksbygging og faglig utvikling. Det er reist spørsmål om nytteverdien for NPS står i forhold til ressursbruken.

Det foreligger ikke gode og pålitelige data for brukerfaringer og oversikter over utvikling i aktivitet og verdiskapning. Vi anbefaler NPS å utarbeide tydeligere retningslinjer og krav til innhenting av statistikkdata og hvilke data tilknyttet pilegrimssatsningen som det skal rapporteres på for å kunne fremvise målbare resultater gjennom kvantitativ data.

Noen av de sikreste data er knyttet til utvikling i antall overnatting innenfor RPS Dovrefjell, og til antall langvandrere som går ut fra senteret i Oslo. Begge disse viser en klar aktivitetsøkning som også vil indikere en økt verdiskapning gitt de tjenester som tilbys. Alle registreringer indikerer imidlertid en retning som viser økt aktivitet. Det er svært sannsynlig at dette også innebærer økt verdiskapning. Når det gjelder tilbakemeldinger fra brukerne både for å kartlegge hvem disse er og deres opplevelse som pilegrim i Norge foreligger det fortsatt et for tynt datagrunnlag til å kunne gi generelle utsagn.

Det statlige bidraget til pilegrimssatsingen utgjør om lag 12 mill. kr årlig, og det har vært lite reell endring i dette over de siste årene. De regionale sentrene har fått et årlig tilskudd på om lag 1 mill. kr hver siden 2010.. Om lag halvparten av den samlede tildelingen videreføres til de regionale sentrene. Noen av de regionale sentrene har i tillegg andre finansieringskilder, hvor fylkeskommunene er viktige bidragsytere.

Det er naturligvis en sammenheng mellom de økonomiske rammer som det nasjonale sentret og de regionale sentrene kan disponere og de tiltak som man har mulighet til å gjennomføre. Det er neppe tvil om at dagens økonomiske rammebetingelser er begrensende, og det foreligger heller ingen indikasjoner på at disse vil bli vesentlig styrket. For pilegrimssatsingen innebærer dette behov for fortsatt nøye prioriteringer det enkelte år og en erkjennelse av at større utviklingsprosjekter må tas over lengre tid.

NPS har ikke fått økt sine økonomiske rammer og kapasitet i takt med at det er tilkommet og godkjent flere leder. Utviklingen av ledene er prosjektfinansiert, men det er en mer eller mindre uttalt forutsetning eller forventning at NPS skal overta ansvaret etter prosjektperioden og/eller når de nye ledene er godkjent. Dette vil være svært krevende uten økte budsjetter.

Midtveis i evalueringsarbeidet er det kommet forslag om å endre NPS sin organisatoriske forankring fra Klima- og miljødepartementet og RA til Kulturdepartementet underlagt Nidarosdomens restaureringsarbeider (NDR).

---

Ettersom denne evalueringen også skal peke vei fremover er vi oppfordret av direktør ved NPS til å vurdere konsekvensene av og mulighetene som kan ligge i denne endringen som en del av evalueringsarbeidet.

Etter vår vurdering er det viktig å få avklart at strategien for den statlige pilegrimssatsinga fra 2012 står fast, også etter organisering innenfor KUD og NDR. Det er videre nødvendig å få avklart en langsiktighet i det økonomiske grunnlaget, også av hensyn til de om lag 10 årsverkene ved NPS og RPS-ene. Det er et flertall blant interessentene som mener at tydelig tilhørighet i ett departement er å foretrekke, under forutsetning av at dette ikke svekker det økonomiske grunnlaget.

Det er et spørsmål om hvor stor grad av selvstendighet NPS er tiltenkt innenfor NDR. Skal dette være en avdeling på linje med øvrige, ledet av en avdelingsdirektør og uten øremerkede bevilgninger fra departementet, eller skal det (i motsatt ende av skalaen) være et «frittstående forvaltningsorgan» med direkte rapportering til styret for NDR og muligheter for egen styringsdialog med departementet. Sett fra et markedsførings- og kommunikasjonssynspunkt er det grunn til å stille spørsmål ved å «gjemme bort» en nasjonal satsing på næringsutvikling, reiseliv, kulturminnevern, natur og miljø som en avdeling under «Nidarosdomens restaureringsarbeider». Etter vår vurdering ville ambisjonene og synlighet for pilegrimsarbeidet vært best tjent med å etablere et selvstendig forvaltningsorgan.

Det er fremkommet en rekke læringspunkter, forbedringsforslag og anbefalinger gjennom evalueringen. Disse er gjengitt i det enkelte kapittelet og noen sentrale punkter er oppsummert i eget delkapittel 5.2.

# Innhold

<b>1. Innledning.....</b>	<b>8</b>
1.1. Bakgrunn for evalueringen .....	8
1.2. Mandat.....	8
1.3. Metode .....	8
1.4. Gjennomføring.....	9
<b>2. Premissene for pilegrimssatsingen .....</b>	<b>11</b>
2.1. Hva innebærer en pilegrimssatsing .....	11
2.2. Utviklingen fram til etableringen av en nasjonal statlig strategi .....	12
<b>3. Nasjonal strategi for pilegrimssatsingen .....</b>	<b>13</b>
3.1. Visjon og overordnede mål.....	13
3.2. Strategiske veivalg .....	14
3.3. Ambisjoner, mål og tiltak.....	14
3.4. Ansvars- og rollefordeling.....	15
3.5. Etablering av styre for det nasjonale senteret.....	15
<b>4. Realisering av strategien fra 2012 .....</b>	<b>16</b>
4.1. Organisering i nasjonalt og regionale sentre.....	16
4.1.1. Forankring i departementene .....	16
4.1.2. Etablering og utvikling av NPS .....	16
4.1.3. Etablering og utvikling av de regionale sentrene .....	17
4.1.4. Styrking av samspillet mellom NPS og RPS-ene.....	21
4.2. Samspill med fylkeskommuner og kommuner .....	21
4.2.1. Fylkeskommunene .....	21
4.2.2. Kommunene.....	23
4.3. Pilegrimsleder – ikke bare Gudbrandsdalsleden.....	23
4.4. Forankring i kristen tro og tradisjon .....	25
4.5. Frivillig arbeid.....	26
4.6. Samarbeid med andre interessenter .....	26
4.7. Markedsføring og informasjon .....	27
4.7.1. Forvaltning av pilegrimssymbolet.....	27
4.7.2. Markeds- og kommunikasjonsstrategi .....	27
4.8. Kjerneproduktet - den fysiske leden .....	31
4.8.1. Trasevalg, skjøtsel og vedlikehold.....	31
4.8.2. Natur og miljøspørsmål .....	32
4.8.3. Kulturformidling .....	33
4.9. Fra enkel overnatting til næringsutvikling .....	33
4.10. Internasjonalt arbeid.....	35
4.11. Aktivitet og brukererfaringer .....	36
4.11.1. Aktivitet og verdiskaping.....	36
4.11.2. Brukererfaringer.....	41
4.12. Finansiering .....	42

---

<b>5. Veien videre .....</b>	<b>44</b>
5.1. Overordnet forankring og organisering .....	44
5.2. Læringspunkter og anbefalinger .....	45
<b>Vedlegg – strategi for pilegrimssatsing .....</b>	<b>46</b>



# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn for evalueringen

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, kulturdepartementet, landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet fastsatte i november 2012 en felles statlig «strategi for pilegrimssatsing». Strategidokumentet beskriver overordnede mål og de strategiske veivalgene, omtaler ambisjoner, målsettinger og tiltak, og angir roller.

Det fremgår også av strategien at «det nasjonale senteret og de regionale sentrene evalueres innen utgangen av 2015». Ansvar for å få dette gjort ble tillagt Nasjonalt pilegrimssenter (NPS).

Etter å ha innhentet tilbud fra flere aktører engasjerte NPS våren 2015 PwC til å gjennomføre evalueringen.

## 1.2. Mandat

Hovedformålet er å evaluere om den statlige pilegrimssatsingen har ført til økt aktivitet og økt verdiskapning. Denne evalueringen gjennomføres i en tidlig fase og evalueringsrapporten skal derfor, i tillegg til å være en statusrapport på hvordan situasjonen faktisk er, også formes som et «navigasjonsverktøy» for det videre arbeidet.

Overordnet har vi søkt å finne dokumentasjon for og/eller klare indikasjoner på «økt aktivitet og økt verdiskapning». Hvilke tiltak er gjennomført med sikte på å oppnå dette, hva har gitt resultater og hva bør videreføres eller endres for ytterligere å øke samfunns- og brukereffekter.

Evalueringsarbeidet har konsentrert seg om følgende sentrale problemstillinger

- Organisering av pilegrimsarbeidet sentralt og regionalt
- Innholdet i pilegrimsbegrepet med følger for satsningen
- Være inkluderende og samtidig ivareta en tydelig kirkelig forankring
- Samspill med ulike interessenter og forankring i frivilligheten
- Markedsføring og kommunikasjon
- Leden som fysisk struktur
- Bidrag til utvikling av næring og et bærekraftig reiselivsnæring
- Internasjonalisering
- Finansiering

Den statlige pilegrimssatsingen gir føringer for en prioritering av Gudbrandsdalsleden og dette er en føring som er videreført i evalueringen. Ettersom den nasjonale strategien også omhandler øvrige leder – den samlede satsingen – har vi også samlet noe informasjon og gjort noen vurderinger i relasjon til dette.

Etter at arbeidet med evalueringen startet er det kommet signaler på at den departementale tilknytningen flyttes fra Klima- og miljødepartementet og Riksantikvaren (RA) til Kulturdepartementet og Nidarosdomens restaureringsarbeider (NDR). Vi er bedt om å gjøre en vurdering av dette i tilknytning til evalueringen.

Vår formelle oppdragsgiver har vært NPS. Vi har imidlertid hatt en felles forståelse av at det nasjonale senteret også skal være en del av evalueringen, og at den reelle oppdragsgiver er departementet / RA.

## 1.3. Metode

PwC har lagt en modell til grunn for evalueringen hvor vi ser på virksomheten som en resultatkjede. Denne skaper effekter i form av direkte og indirekte nytte som blir tilført samfunnet for de bevilgningene som tildeles virksomheten. Nytte oppnås ved at virksomheten når de mål og resultatkrav og løser de oppdrag som gis i de årlige tildelingsbrevene.

Anvendt i denne evalueringen kan man forenklet beskrive *resultatkjedens komponenter* ved at:

- *Hensikt og formål* er strategien for pilegrimssatsingen og de underliggende mål og forventninger basert på denne.

- *Innsatsfaktorer* er de midler NPS/RPS-ene har blitt stilt til disposisjon og den organisasjon som er etablert for å løse oppgavene.
- *Aktiviteter* er de handlinger som NPS /RPS-ene velger å gjennomføre for å oppfylle formålet og nå målene.
- *Produkter og tjenester* er hva som skapes gjennom disse aktivitetene. Tilrettelegging langs leden, informative nettsider og beskrivelser, gode og sertifiserte overnattingssteder mv. I dette tilfellet vil eksempelvis evnen til samhandling mellom NPS og RPS-ene også kunne ha vesentlig påvirkning på effektiviteten i tjenesteproduksjonen.
- *Brukereffekter og samfunnseffekter* er uttrykk for hva organisasjonen klarer å skape av verdi for den enkelte bruker av produkter og tjenester og for samfunnet som helhet. Brukere vil i denne sammenheng være pilegrimen, men også hver enkelt av de som langs leden skal sørge for at pilegrimen finner tilbudet attraktivt nok til å benytte seg av det. Samfunnseffektene vil kunne være over et bredt spekter fra innvirkning på folkehelsen (mental og fysisk), via styrking av grunnlaget for å etablere eller opprettholde næringsvirksomhet og bosetting i et område, til å styrke Norge som reisemål.

## 1.4. Gjennomføring

Grunnlaget for analyse og rapport er innhentet ved en kombinasjon av dokumentgjennomgang og semistrukturerte intervjuer. Dybde og bredde i arbeidet er styrt av de overordnede rammer som ble gitt for evalueringen.

Dokumentgjennomgangen har omfattet de saksdokumenter som er fremlagt oss som relevante og tilgjengelige blant:

- Strategi- og plandokumenter
- Handlings- og tiltaksplaner
- Tildelingsbrev og årsrapporter
- Møtereferater, notater og interne dokumenter
- Statistikkmateriale og regnskaper
- Guidebøker, utredninger og relevant litteratur

Det kan være andre dokumenter som vi ikke har hatt innsyn i som inneholder relevant informasjon.

Et semistrukturert intervju innebærer at intervjutema er førende, men verken komplett eller fast, noe som øker mulighetene for forklaringer og utdypinger. Til intervju var det ønskelig å involvere et bredt spekter av interessenter, og vi har derfor gjennomført intervjuer med:

- Styremedlemmene i NPS
- Alle ansatt i NPS
- Alle ledere for RPS
- Repr. for fylkeskommunene i Sør-Trøndelag, Oppland, Hedmark og Akershus.

I tillegg er det gjennomført arbeidsmøter med interessentene rundt hvert av de 6 regionale sentrene; her har det møtt fra 4-16 personer fra

- Kommunene
- Frivilligheten
- Kirken
- Reiseliv og turistnæringen

- 
- Andre med relasjoner til pilegrimsarbeidet

Totalt er det gjennomført 20 intervjuer og 6 arbeidsmøter.

Funnene fra dokumentgjennomgangen, intervjuene og arbeidsmøtene er sammenfattet i denne rapporten. Kapittel 2 gir et kort innledende innblikk i premissene for pilegrimssatsingen. Kapittel 3 omhandler den nasjonale strategien fra 2012. I kapittel 4 evalueres hvordan strategien er realisert. Her inngår vurdering av organiseringen, samhandling med interessentene, markedsføring, utvikling av den fysiske leden mv. Tema for kapittel 5 er «veien videre», herunder mulige konsekvenser ved ny departemental forankring og oppsummering av de viktigste læringspunkter og anbefalinger.

## 2. Premissene for pilegrimssatsingen

Evalueringen skulle ta utgangspunkt i den statlige strategien fra november 2012. Flere av premissene er imidlertid lagt før dette tidspunktet og strategien fra 2012 bygger i betydelig grad på den utviklingen som har vært innenfor pilegrimsarbeidet i Norge de siste 20-25 årene. For å etablere en god forståelse av de siste års utvikling har vi derfor sett behov for å trekke linjene lenger tilbake enn til den nasjonale strategien og etableringen av et Nasjonalt pilegrimssenter.

### 2.1. Hva innebærer en pilegrimssatsing

Ordet pilegrim er utledet fra det latinske peregrinus som betyr fremmed, eller utenlandsk. I middelalderen ble det også betegnelsen på en person som vandrer fra sted til sted, eller mer konkret en som med religiøst motiv foretar en reise mot et hellig mål.

«Langvandrerer» som gjerne går en lang strekning alene med ønske om å finne rom for en åndelig eller indre vandring, og som lever og overnatter spartansk på reisen, er for mange den klassiske pilegrimen. Denne gruppen er imidlertid kun et mindretall i den oppblomstringen som man har sett av pilegrimsrelatert virksomhet over store deler av Europa de siste 30-40 årene.

Definisjonen av pilegrim er i dag svært varierende og kan favne vidt. Som et resultat av dette er det vokst fram betegnelser som klimapilegrim og turist-pilegrim. Det kan være grunn til å reise spørsmål om når pilegrimsarbeidet går over i ren turisme, og hvor knytningen til pilegrim er at stien er merket med pilegrimslogoen, og ikke eksempelvis DNT sin «T», eller at et attraktivt kulturminne tilfeldigvis ligger ved pilegrimsleden. Man kan stille spørsmål ved om det skal være pilegrimsleden og –tradisjonen som er kjernen i en satsing eller om det skal være en satsing på turisme som gis anledning til å gjøre tilbudet mer attraktivt ved å bruke pilegrimslogoen og tilhørende historiske veier gjennom landskapet.

Denne evalueringen drøfter ikke nærmere innholdet i pilegrimsbegrepet, og har ingen ambisjon om å søke å avklare dette. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at interessentene rundt pilegrimsarbeidet og pilegrimene selv kan ha svært ulik oppfatning av hva som skal inkluderes i en pilegrimssatsing. Som det ble uttrykt i en av våre samtaler; «i dag er det den som selv definerer seg som pilegrim som kan gjøre krav på å kalle seg pilegrim».

Det fremgår av strategien fra november 2012 at man ønsker en bred tilnærming for den statlige pilegrimssatsingen. De overordnede målene og de strategiske veivalgene omhandler

- *Kulturminne og naturfaglig forankring - Det skal være en tydelig kulturminne-, natur- og landskapsfaglig forankring av trasevalg og vedlikehold av pilegrimsleden, samt et organisert og godt samarbeid med berørte grunneiere.*
- *Næringsutvikling - Pilegrimssatsingen skal støtte opp om bærekraftig reiseliv, lokal matproduksjon og -foredling.*
- *Kirkelig forankring - Fornyetelsen av pilegrimstradisjonen skal fortsatt ha en tydelig kirkelig forankring og samtidig ha en åpenhet som inkluderer ulike interesser og motivasjoner.*
- *Olavsarven - Pilegrimssatsingen skal ha hovedfokus på de godkjente pilegrimsledene som har Nidaros som mål og være forankret i Olavsarven. Satsingen kan også omfatte fornyelse av andre leder og pilegrimstradisjoner som er under utvikling.*

En slik bred tilnærming har vært gjennomgående i arbeidet de senere årene. Daværende kultur- og kirkeminister Trond Giske lanserte i en tale til Pilegrimskonferansen i Trondheim 03.08.2009 at en tverrdepartemental arbeidsgruppe var blitt etablert og at:

*« det overordnede mål for dette arbeidet med å utforme en pilegrimsstrategi vil være å bidra til fornyelse og utvikling av pilegrimstradisjonen i Norge »*

Konkretiseringen av dette i talen er i tråd med de strategiske veivalgene som er uttrykt i strategien og referert ovenfor.

## **2.2. Utviklingen fram til etableringen av en nasjonal statlig strategi**

Et viktig initiativ for pilegrimsarbeidet ble tatt av Fylkesmannen i Oppland i 1992 da Miljøverndepartementet ble bedt om å ta et initiativ for å få registrert og tilrettelagt pilegrimsledene i Norge. Oppdraget ble gitt til Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren (RA).

Formålet var

*«å ta i bruk historiske veier og stimulere til fritidsaktivitet der natur- og kulturopplevelser forenes. Gjennom dette prosjektet ønsker de to direktoratene å legge til rette for et friluftsliv som kombinerer natur- og kulturopplevelser og som stimulerer til et reiseliv som er tuftet på slike kvaliteter. Vi ønsker også å formidle pilegrimsferdenes historiske og åndelige tradisjon til dagens vandrere».*

Arbeidet ble konsentrert om tilrettelegging og merking av leden mellom Oslo og Trondheim. Engasjementet var betydelig og deltagerne mange; ut over de nevnte også, fylkeskommuner, fylkesmenn, kommuner, Den norske kirke, grunneiere og ikke minst representanter for frivillige organisasjoner. Pilegrimsleden ble åpnet av kronprins Håkon Magnus 28.07.1997.

Fram til 2006 ble pilegrimsarbeidet og arbeid med ledene i liten grad videreført. Ved etableringen av Miljøverndepartementets verdiskapningsprogram i 2006 ble imidlertid «Pilotprosjekt Pilegrimsleden» etablert som et av flere prosjekter under dette programmet. Kirken og spesielt fylkeskommunene tok aktivt del i arbeidet. Målet for og innholdet i «Pilotprosjekt Pilegrimsleden» er klart gjenkjennbart i strategien fra 2012. Som et resultat av pilotprosjektet, og for å videreføre arbeidet, fikk RA i oppdrag å etablere et midlertidig nasjonalt pilegrimssenter i 2011.

Parallelt med pilotprosjektet initierte Kultur- og kirke departementet i 2008 en utredning om en mulig pilegrimssatsing med Nidaros som pilegrimsmål. Da utredningen forelå i 2009 ble det fra regjeringen gjort en samkjøring med pilotprosjektet gjennom opprettelsen av en tverrdepartemental arbeidsgruppe hvor også RA og Kirkerådet deltok, og Pilotprosjektet Pilegrimsleden og Innovasjon Norge ble invitert til å delta i arbeidet.

Et resultat av dette arbeidet var etableringen av 5 regionale kontorer (eller senter) i Oslo, Gran, Hamar, Sør-Fron og Dovre kommuner med bevilgning på 1 mill. kr hver over statsbudsjettet for 2010. Bevilgningene for 2010 ble formelt gitt til bispedømmerådene i Oslo og Hamar.

Ved avslutning av Pilotprosjekt Pilegrimsleden ble det fra fylkeskommunene og RA spesielt tatt initiativ for å ta vare på resultatene og organisere et videre arbeid gjennom opprettelsen av et midlertidig nasjonalt pilegrimssenter i 2011. Dette er forløperen til den nåværende nasjonale organiseringen som er konkretisert ved opprettelsen av Nasjonalt pilegrimssenter, organisert som forvaltningsorgan under Riksantikvaren fra og med 2013.

Selv om det var en betydelig grad av samordning og koordinering i perioden 2006 – 2012, kan det også argumenteres for at dagens organisering med et nasjonalt senter og regionale senter ble til gjennom 2 parallelle prosesser. For det første Prosjekt Pilegrimsleden (med Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og Fylkeskommunene som de mest sentrale aktører) som resulterte i opprettelsen av et midlertidig og senere permanent nasjonalt senter i 2012. Derest Kultur- og kirke departementets initiativ i 2008 som resulterte i opprettelsen av regionale sentre to år før det nasjonale sentre, og med bispedømmerådene som tilskuddsforvaltere. Arbeidet med å etablere en samlet nasjonal pilegrimssatsing må også sees i lys av dette.

Den norske kirkes forhold til pilegrimstradisjonene har endret seg vesentlig gjennom de siste 40-50 årene, og kirken er i dag en viktig bidragsyter, ikke bare for å ivareta en kristen forankring, men også til å se helheten i en slik satsing. Det har vært flere initiativ og tiltak hvor av de viktigste kan sies å være etableringen av Nidaros bispedømmeråds pilegrimsutvalg på 90-tallet, og opprettelse av stillinger som pilegrimsprester tilknyttet både Nidaros domkirke og bispedømmerådene i Hamar og Oslo.

## 3. Nasjonal strategi for pilegrimssatsingen

Nedenfor kommenteres hovedtrekkene i den nasjonale strategien for pilegrimssatsingen. Strategien følger som vedlegg 1 til rapporten. Dette er det viktigste dokumentet med hensyn til hva status og behov for videre arbeid skal målet opp imot.

### 3.1. Visjon og overordnede mål

Strategien er båret av en visjon for pilegrimsledene i Norge og for vandringen på dem. Pilegrimsledene skal være gode veier å gå gjennom norsk natur og kultur, preget av verdier som er grunnleggende for menneskets eksistens og som åpner for en indre vandring. Strategien skal bidra til at flere mennesker fra inn- og utland går på kortere eller lengre strekninger av disse pilegrimsledene.

Det overordnede målet er at pilegrimsleden skal gi mulighet for vandring gjennom et landskap som er rikt på natur-, kulturarv- og kulturopplevelser. Leden skal tas vare på som en viktig del av den europeiske kulturarven og gi et unikt møte med norsk natur, kulturminner, kultur, tro og mennesker. Strategien skal bidra til verdiskaping og positiv utvikling langs leden gjennom økt bruk av den.

I følge strategidokumentet skal

*«pilegrimssatsingen innrettes slik at den bidrar til å oppfylle sentrale målsettinger på en rekke samfunnsområder».*

Dette er konkretisert på følgende måte:

- *MILJØ - Kulturminner, kulturmiljøer, natur og landskap skal formidles, tas vare på og være ressurser for verdiskaping og utvikling av lokale miljøer. Natur-, kultur og landskapsopplevelser i kombinasjon med friluftsliv inngår som viktige elementer i pilegrimsvandringen. Pilegrimsvandring er en miljøvennlig og skånsom form for reisevirksomhet og pilegrimssatsingen er derfor ønskelig i et miljøperspektiv. Pilegrimssatsingen har et potensial ut fra folkehelseperspektivet. Når flere mennesker vandrer langs pilegrimsveiene, betyr det at flere er sammen om fysisk aktivitet.*
- *NÆRING - Pilegrimstradisjonen kan være grunnlag for stor aktivitet innen reiselivsnæringen. Den vil kunne bidra til å utvikle næringsvirksomhet og et bærekraftig reiseliv langs pilegrimsledene. For å kunne markedsføre pilegrimsleden som et nasjonalt og internasjonalt reiselivsprodukt, er det en forutsetning at det er en sammenhengende led og at den har god kvalitet. For norsk reiseliv er det viktig at det utvikles opplevelser som understøtter byggingen av merkevaren Norge.*
- *KIRKE - Revitalisering av pilegrimsvandringene skal gi bidrag til at kristen tro og tradisjon forblir viktige kilder for menneskers identitet og tilhørighet. Den norske kirke, sammen med Den katolske kirke og andre kristne trossamfunn, har en felles motivasjon for å engasjere seg i fornyelse av pilegrimstradisjonen.*
- *KULTUR - En fornyelse av pilegrimstradisjonene skal bidra til at kunst- og kulturformidlingen styrkes i kommunene langs ledene.*
- *LOKAL FORANKRING, BRED FAGLIG TILNÆRMING OG BEDRE SAMORDNET INNSATS - Lokal forankring av pilegrimssatsingen vil bidra til identitet, stolthet og ivaretagelse som gir lokalt eierskap til leden og de samfunnsmessige verdiene som den representerer. Det skal stimuleres til lokale og private initiativ, og til et samspill mellom myndigheter, menigheter, skoler, frivillige lag og organisasjoner, lokale og regionale kulturinstitusjoner, næringsliv og grunneiere.*

*Pilegrimssatsingen skal ivaretas og videreutvikles med basis i et bredt eierskap og en bred faglig tilnærming. Den nasjonale pilegrimssatsingen innebærer at de ulike målene som er omtalt ovenfor søkes oppnådd gjennom en bedre samordnet innsats. Det skal opprettes en departementsgruppe for å samordne departementenes og underliggende etaters arbeid med å følge opp pilegrimssatsingen.*

Dette gir utvilsomt uttrykk for ønske om en bred tilnærming som skal favne mange områder i samfunnet.

## **3.2. Strategiske veivalg**

De strategiske veivalgene som uttrykkes gjennom strategidokumentet er gjengitt foran i kapittel 2.1. Disse favner like bredt som målene og omhandler både kultur, natur, næringsutvikling og kirkelig forankring.

I tillegg henvises spesielt til forankring i Olavsarven og hovedfokus på de godkjente ledene med Nidaros som mål. Som et eksempel på strategiens noe manglende avgrensninger og prioriteringer tilføyes at

*«Satsingen kan også omfatte fornyelse av andre leder og pilegrimstradisjoner som er under utvikling.»*

## **3.3. Ambisjoner, mål og tiltak**

I henhold til strategien skal den statlige pilegrimssatsingen

*«bidra til formidling av pilegrimstradisjon, kulturminner, kulturarv, natur og landskap, friluftsliv og fysisk aktivitet, utvikling av næringsvirksomhet, bærekraftig reiseliv og levedyktige distrikter langs ledene.*

*Det skal være en ambisjon å få flere til å gå - både lokale vandrere og de som går over lengre strekninger. Pilegrimsleden i den enkelte kommune skal være et aktivum i lokalsamfunnet og i stadig bruk av grupper og enkeltpersoner. Målet er å utvikle pilegrimsledens potensial som et nasjonalt og internasjonalt reiselivsprodukt.*

*Denne strategien skal motivere til og begrunne tiltak i regi av en rekke ulike instanser og innenfor ulike forvaltningsområder.»*

Strategien redegjør i det videre for etableringen av et nasjonalt pilegrimssenter og samhandling med de allerede opprettede regionale sentrene:

*«områder som er særlig aktuelle med tanke på statlig organisering og ansvar.*

*Som ledd i en statlig pilegrimssatsing etableres det et permanent pilegrimssenter med navnet «Nasjonalt pilegrimssenter». Senteret lokaliseres til Trondheim. Senteret tilknyttes Riksantikvaren og finansieres med årlige bidrag fra de berørte departementene for å sikre senterets basisorganisasjon og basisfinansiering. Nasjonalt pilegrimssenter skal ha et pådriver- og koordineringsansvar i forhold til de regionale pilegrimssentrene, blant annet ved at det gis i oppdrag å tildele statlige midler til de regionale pilegrimssentrene. Det etableres et eget styre for det nasjonale pilegrimssenteret.*

*For å sikre resultatene av Miljøverndepartementets satsing (2006-2010) på "Pilotprosjektet Pilegrimsleden" etablerte Riksantikvaren et midlertidig nasjonalt senter i Trondheim i 2011. Dette med sikte på etablering av et permanent nasjonalt senter.*

*Forholdet og oppgavefordelingen mellom Pilegrimsgården og Nasjonalt pilegrimssenter avklares når senteret er etablert...*

*...Ordringen med regionale pilegrimssentre skal videreføres med hovedvekt på å stimulere til og veilede om pilegrimsvandring på leden innen regionen.*

*De regionale sentrene etablerer nettverk med regionale aktører, og skal, i samarbeid med kommune, kirke, fylkeskommune, frivillige lag og organisasjoner, museer, m.fl., stimulere til bærekraftig reiseliv og verdiskaping med grunnlag i kultur og natur.»*

Det er liten tvil om at ambisjonene er høye for hva som kan oppnås og at det er et stort antall aktører som forventes å skulle ta del i utviklingen. Ambisjonene synes så høye at det kan være grunn til å stille spørsmål ved sammenhengen med de ressurser som er stilt til disposisjon for realiseringen.

### **3.4. Ansvars- og rollefordeling**

I strategien er det identifisert en rekke aktører og konkretisert et ansvar for disse. Hvilket ansvar som er tillagt hver enkelt fremgår av de kapitler hvor NPS/RPS sitt forhold til disse er omtalt. I vedlegg 1 er strategien gjengitt i sin helhet, og her fremgår ansvaret og rollen til alle involverte

- Miljøverndepartementet
- Riksantikvaren
- Nærings- og handelsdepartementet
- Innovasjon Norge
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Landbruks- og matdepartementet.
- Den norske kirke
- Direktoratet for naturforvaltning
- Statens landbruksforvaltning
- Norsk kulturminnefond
- Sametinget
- Fylkeskommunene
- Kommunene
- Frivillige lag og foreninger

I tillegg er nevnt som partnere bispedømmeråd, næringsutøvere, destinasjonsselskaper m fl. Det er verdt å merke seg at Kulturdepartementet ikke er gitt et eget direkte ansvar i strategien.

Det sier seg selv at det vil være svært vanskelig å få alle disse til å prioritere pilegrimsarbeidet og etablere en koordinert satsing hvor man er sterkt avhengig av andres innsats for å lykkes. Som pådriver og koordinator er NPS gitt en svært krevende oppgave som ytterligere kompliseres ved at det operative arbeidet skal gjøres gjennom 6 regionale sentre med ulike organisatoriske forankringer og spisskompetanse på ulike områder.

### **3.5. Etablering av styre for det nasjonale senteret**

Miljødepartementet oppnevnte i brev av 14.04.2013 styre for Nasjonalt pilegrimssenter for perioden mars 2013 til mars 2017 med tilhørende mandat for styrets arbeid. Mandatet er forankret i strategien og gir uttrykk for at

*«styret er øverste leder av NPS og skal sikre at senteret følger opp den nasjonale strategien, Riksantikvarens årlige tildelingsbrev og dette mandatet».*

Det formelle ansvaret for ansettelser ved NPS er likevel tillagt RA, med styret som innstillende myndighet ved ansettelse av direktør.



## 4. Realisering av strategien fra 2012

### 4.1. Organisering i nasjonalt og regionale sentre

#### 4.1.1. Forankring i departementene

Hovedansvaret for satsingen ble tillagt Miljøverndepartementet som herunder skulle koordinere styringssignalene fra eget departement med Nærings- og handelsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og formidle disse til Riksantikvaren i årlige tildelingsbrev.

RA skulle i neste runde fastsette prioriteringer og budsjett i tildelingsbrev til NPS. Styringsdialogen skal primært skje med RA, men det er også åpnet for direkte deltagelse fra Miljødepartementet og eventuelt øvrige departementer i samarbeidet.

RA har helt tilbake til 90-tallet hatt en sentral rolle i pilegrimsarbeidet. En statlig forankring hos RA, og derav Miljødepartementet, var derfor ikke unaturlig.

Det er vårt inntrykk at de ulike departementene har hatt ulikt engasjement i pilegrimssatsingen og at dette også har påvirket involvering og prioritering når det gjelder bidrag til finansieringen. Ideelt sett kan et slikt «spleiselag» invitere til bred deltagelse og være positivt for en satsing med et så bredt virkeområde. Samtidig krever det at flere må se tilstrekkelig nytte for egne mål for å kunne forsvare ressursmessig og økonomisk prioritering.

Departementsstrukturen endrer seg noe over tid og dette innebærer også at ansvar kan flyttes mellom departementer. Det vises for øvrig til omtale av fremtidig forankring i kapittel 5.1.

#### 4.1.2. Etablering og utvikling av NPS

Det midlertidige nasjonale sentret ble etablert i 2011 og virket frem til våren 2013 da styret for det permanente nasjonale senteret ble oppnevnt. Det er fra flere interessenter gitt uttrykk for at det midlertidige sentret ikke hadde et avklart forhold til de regionale sentrene, som da allerede var opprettet, og at samarbeidet ikke var optimalt. I denne evalueringen har vi ikke sett behov for å gå nærmere inn på forhold knyttet til det midlertidige sentret.

NPS ble etablert i april 2013 da styret ble oppnevnt og mandat tildelt. Direktør ble ansatt med virkning fra august 2013.

Det fremgår av styrets protokoller at det ble benyttet mye ressurser på avklaringer rundt sentrets status i forvaltningsstrukturen, herunder avklaringer av styrets reelle handlingsrom sett opp mot RAs rolle, og direktørens «to styringslinjer» til RA og NPS' styre. Flere i dagens styre mener at alle sider ved dette fortsatt ikke er landet, og at NPS som forutsatt i mandatet til styret hadde vært tjent med å ha en uavhengig stilling med eget organisasjonsnummer og direkte styringsdialog på departementsnivå. (Jf. kap 5.1 hvor fremtidig departemental forankring er drøftet).

Ved oppnevningen av styre for NPS valgte departementet å inkludere kompetanse fra alle de vesentligste områder som satsingen er ment å skulle ivareta; kulturminnevern, natur og miljø, kirken og reiselivsnæringen. NPS har etter vår vurdering et kompetent styre som evner å se alle sider ved virksomheten og er bevisst på sin rolle. Samtidig indikerer oppnevningen en risiko for at styret blir «partsrepresentanter» hvor formålet med deres deltagelse primært skal være å ivareta «sin gruppes» interesser. Det er viktig at det enkelte styremedlem finner en god balanse mellom ansvaret for den samlede virksomheten og ivaretagelse av interessene til den gruppe de har daglig tilhørighet til. (Jf også her kap 5.1 hvor også styresammensetning under en annen organisatorisk overbygning er kommentert.)

NPS er etablert som en organisasjon med 4 ansatte per i dag, inklusive direktør. Ved ansettelsen av ny direktør gikk direktør for det midlertidige sentret inn i ny rolle som medarbeider. De spenninger som i slike tilfeller gjerne oppstår i små organisasjoner satte også noe preg på samarbeidet i administrasjonen den første tiden.

I henhold til strategien fra 2012 skal

*Nasjonalt pilegrimssenter (skal) ha et pådriver- og koordineringsansvar i forhold til de regionale pilegrimssentrene, blant annet ved at det gis i oppdrag å tildele statlige midler til de regionale pilegrimssentrene.*

*Nasjonalt Pilegrimssenter skal ha ansvar for den statlige pilegrimssatsingen, herunder for de regionale sentrene, slik at oppgaver og ressursbruk blir koordinert og prioritert. Tilskudd til de regionale pilegrimssentrene inngår i de samlede budsjettmidlene som stilles til rådighet for Nasjonalt Pilegrimssenter. Senteret fordeler midler til det enkelte regionale senter. Samarbeidspartnerne vil blant annet være kommuner, fylkeskommuner, bispedømmeråd, næringsutøvere, frivillige mfl.*

I rollebeskrivelsen slås det fast at NPS har ansvaret for den statlige pilegrimssatsingen, herunder for de regionale sentrene. Samtidig skal oppgaven i utgangspunktet være som pådriver og koordinator. Det må etter vår vurdering innebære at NPS skal angi retning og utforme rammeverk som satsingen skal skje innenfor. Den operative gjennomføring skal i stor grad utføres av de regionale sentrene.

I evalueringen har flere stilt spørsmål ved hvordan NPS ivaretar sine oppgaver; er NPS i for stor grad en premissleverandør og for lite tilrettelegger? Det er enighet om at NPS skal fastsette rammer og retningslinjer for arbeidet. Dette kan være merkehåndbok, bruk av pilegrimslogo, strategier mv. De regionale sentrene og interessentene er imidlertid ikke fornøyd med hvordan de blir involvert i utformingen av strategier, rammer og retningslinjer. Man etterlyser prosesser hvor man blir mer involvert og får gi innspill og uttale seg om forslag. I tillegg til at dette kan bringe ytterligere kvalitet til produktet, vil det også bidra til større eierskap og positivitet til etterlevelsen. Det hevdes at pilegrimsarbeidet er en «grasrotbevegelse» hvor eierskap og engasjement må skapes nedenfra, mens enkelte i dag opplever av NPS mer overkjører enn koordinerer.

For å løse oppgavene har NPS, i tillegg til leder, tilsatt medarbeidere med ansvar for henholdsvis næringsutvikling, markedsarbeid og kommunikasjon og internasjonalt arbeid. Dette er etter vår vurdering oppgaver som er riktig å legge til det nasjonale senteret, men også her slik at mye operativt arbeid skal utføres regionalt. Medarbeiderne oppfattes av andre involverte å ha god kunnskap innenfor sine fagområder.

Innenfor sine områder fremstår ansatte i NPS mer som «rådgivere» enn som «fagsjefer». Så lenge NPS skal være en pådriver og koordinator kan «rådgiverrollen» være en god tilnærming. For en effektiv gjennomføring må ansatte ved NPS kunne opptre selvstendig og i større grad med direkte kontakt med RPS-ene og interessentene innenfor sine fagområder. I dag fungerer ansatte ved senteret mer som «direktørens stab».

Flere interessenter, som fylkeskommunene, mener videre at de sitter på spesiell kompetanse som de kunne stilt til disposisjon for diverse utviklingsoppgaver, om de hadde blitt sterkere involvert. Videre mener man at det ville være mer rasjonelt om NPS hadde konsentrert seg om å etablere regelverk og rammer og delegert til andre å ta enkeltbeslutninger innenfor dette regelverket. Som eksempel ble nevnt godkjennelser for bruk av pilegrimslogo.

Interessentene er videre opptatt av det som beskrives som lite åpenhet fra NPS. De mener at et organ underlagt RA burde som prinsipp praktisert fullt innsyn i styredokumenter. I dag oppfattes det som vanskelig å få innsyn i det meste av saksdokumenter, -lister og -protokoller. Det påpekes, eksempelvis fra fylkeskommunene at de som bidrar vesentlig til den samlede finansiering må gis tilstrekkelig innsyn i virksomheten til å kunne vurdere bruk og effekter av støtten, bl.a. som grunnlag for å vurdere grad av videre engasjement.

Videre ønskes en bedre fangst og spredning av informasjon som gir eksempler på god praksis og ideer som kan gjenbrukes av andre på tvers av hele organisasjonen.

Det er vår vurdering av NPS som organisasjon er i en positiv utvikling. Samtidig er de regionale sentrene og interessentene i pilegrimssatsingen til dels svært kritisk til hvordan NPS ivaretar sin oppgave. Det forventes langt større grad av åpenhet og muligheter for å bli involvert enn hva som omfattes å være tilfellet i dag.

### **4.1.3. Etablering og utvikling av de regionale sentrene**

De 5 regionale sentrene i Oslo, Gran, Hamar, Sør-Fron og Dovre ble etablert i 2010 som pilegrimskontorer. Bevilgning over statsbudsjettet på 1 mill. kr til hvert av sentrene ble gitt via bispedømmerådene i Oslo og Hamar som tilskuddsforvaltere.

De overordnede oppgavene ble uttrykt slik i tilknytning til bevilgningen;

*«kontorene skal formidle informasjon og veiledning om pilegrimsvandring, arrangere fellesvandring og bidra til utvikling av veien og vandringen i sin region».*

I tillegg ble kontorene i departementets brev til bispedømmerådene tildelt flere konkrete oppgaver som i hovedsak er sammenlignbare med de oppgaver sentrene skal ivareta i dag. Nærings- og reiselivsaspektet er dog lite fremhevet og den kirkelig forankring mer tydelig. Det påpekes også at sentrene

*«sammen med Nidaros Pilegrimsgårds ansvarsområde danner en sammenhengende kjede fra Oslo til Nidaros på begge sider av Mjøsa».*

Det ble påpekt i same brev at pilegrimskontorene ikke skulle være en del av statsforvaltningen, mens det for øvrig ikke ble gitt føringer. Kontorene (sentrene) ble derfor etablert med ulike organisatoriske løsninger og tilknytninger.

- Pilegrimssenter Dale-Gudbrands Gard ble etablert på Hundorp i Sør-Fron kommune som en avdeling under Gudbrandsdalsmusea AS med lokalisering på Dale-Gudbrands Gard. Sentret skulle ha ansvar for leden fra Vingrom i sør til Nord-Sel. Daglig leder er ansatt i Gudbrandsdalsmusea AS.
- Pilegrimssenter Dovrefjell ble opprettet med sete på Hjerkin i Dovre kommune som en forening hvor man kunne søke om medlemskap. Sentret skulle ha ansvar for leden fra Nord-Sel til og med Skaun kommune. Daglig leder er ansatt i foreningen.
- Pilegrimssenter Hamar ble opprettet med sete i Hamar som en forening hvor interessenter kan søke om medlemskap. Sentret skal dekke strekningen på østsiden av Mjøsa fra Lyssjøen i sør til Lillehammer. Daglig leder er ansatt i foreningen.
- Pilegrimssenter Oslo ble opprettet som medlemsbasert forening. Foreningen har hatt tilhold ulike steder i Oslo, og er nå lokalisert ved Gamle Aker kirke. Foreningen har ansvar for leden fra Oslo og til henholdsvis Bønsnes (vestleden) og Eidsvoll (Lyssjøen). Daglig leder er ansatt i foreningen.
- Pilegrimssenter Granavollen ble etablert som en del av kulturenheten i Gran kommune i forbindelse med at Hamar bispedømmeråd overførte bevilgningen til kommunen. Fra 01.01.2014 ble organisatorisk tilhørighet og ansettelsesforholdet flyttet til Nasjonalt Pilegrimssenter (og RA) som en prøveordning.
- Senere har Stiftelsen Nidaros Pilegrimsgård (opprettet i 2008) fått i oppdrag, og bevilgning for, å ivareta senterfunksjonene i Trondheim, herunder mottaksfunksjonen. Stiftelsen fikk for første gang bevilgning til dette arbeidet via NPS for deler av 2013. Regionleder for regionsentervirksomheten er ansatt i NPG.

Som det fremgår av foranstående var de regionale sentrene blitt tildelt selvstendige oppgaver og var godt i gang med arbeidet da det nasjonale sentret ble etablert i begynnelsen av 2013. Det ble riktignok etablert et midlertidig nasjonalt senter i 2011, men slik vi leser dokumentene synes dette å ha hatt begrenset påvirkning på prioriteringer og utvikling i de regionale sentrene i denne perioden.

I henhold til strategien fra 2012 er ambisjoner og målsetting at de regionale pilegrimssentrene

*«skal videreføres med hovedvekt på å stimulere til og veilede om pilegrimsvandring på leden innen regionen. De regionale sentrene etablerer nettverk med regionale aktører, og skal, i samarbeid med kommune, kirke, fylkeskommune, frivillige lag og organisasjoner, museer, m.fl., stimulere til bærekraftig reiseliv og verdiskaping med grunnlag i kultur og natur.»*

Finansieringen av de regionale sentrene skal gjøres gjennom årlige statlige bidrag. Under roller og ansvar fremgår det av strategien at

*«de regionale pilegrimssentrene vil ha som hovedoppgave å stimulere til, og veilede, om pilegrimsvandring innen den region som senteret har ansvar for. Sentrene skal bygge nettverk mellom aktører som kommunen, fylkeskommunen, kirken, lokalt kulturliv, næringsliv. Sentrene vil også kunne tjene som en informasjonskilde for kommunene i deres arbeid med å ivareta leden, og for næringslivsaktører knyttet til pilegrimsleden.»*

På formelt grunnlag kan det reises spørsmål om hvilken instruksjonsmyndighet NPS har overfor de regionale sentrene som (med ett unntak) er egne juridiske enheter, og hvor lederne er ansatt. Sett hen til foreningenes formål og bakgrunn for opprettelsene og tilhørende finansiering burde NPS faktisk sett ha myndighet til å instruere hva gjelder prioriteringer og arbeidsoppgaver. Dersom foreningens styre skulle gjøre andre vurderinger kan det i praksis oppstå en konfliktsituasjon. I så fall antar vi det vil være «pengene som rår». At daglig leder ved disse RPS-ene har to styringslinjer å forholde seg til understreker behovet for en tett dialog ikke

bare mellom ansatte, men hvor også de regionale sentrenes styrer bør inkluderes. Styrene ved RPS-ene har representasjon fra flere av interessegruppene, og kirken og fylkeskommunene er godt representert.

Et av sentrene (Dale-Gudbrands Gard) er organisert som en avdeling under museet, som er aksjeselskap. Det antas at dette sentret av den grunn vil ha større muligheter til å stå på egne bein og gjøre egne valg i en gitt situasjon. Vi har ikke inntrykk av at dette i praksis har vært en utfordring.

NPS sitt årlige tildelingsbrev til de regionale sentrene angir både forventninger til samarbeid, prioriteringer og arbeidsoppgaver som både er like for alle sentrene og varierende. Arbeidsoppgavene er både overordnede og mer detaljerte. Så lenge man har ulike juridiske organisasjoner kan det være riktig å ha en formell prosedyre med tildelingsbrev og styringsdialog. Flere mener at tildelingsbrevet bør være tydeligere på hva RPS-ene hhv skal / bør / kan gjøre.

De regionale sentrene utarbeider årsrapporter som beskriver hvordan de har ivaretatt oppgavene. Dette benyttes av NPS for å vurdere om forutsatte oppgaver ivaretas eller om avvik skal få konsekvenser for neste års tildeling av midler. Årsrapport for Pilegrimssenteret og foreningen (Oslo, Dovre og Hamar) er samme dokument, noe som anses hensiktsmessig så lenge foreningens hovedformål er funksjonen som pilegrimssenter.

Ordningen med tildelingsbrev, årsrapporter og styringsdialog er velkjent i offentlig forvaltning og fungerer vanligvis godt for virksomheter som rammestyles ut fra overordnede målsettinger, og med innslag av særskilte prioriteringer. NPS skal ha et «pådriver- og koordineringsansvar» og vi reiser spørsmål om den forvaltningsmessige styringsformen er hensiktsmessig i dette tilfellet. Det vil i det minste være behov for andre former og arenaer for informasjon og kommunikasjon i tillegg. Det er prøvd en ordning med halvårslige halvdagsmøter hvor sentrene møtes sammen med fylkeskommunene. Etter vår vurdering bærer disse møtene i for stor grad av enveis informasjon og må utfylles med ytterligere tiltak.

Skal NPS og RPS-ene få utnyttet sin samlede kompetanse og kapasitet må man i sterkere grad se på ressursene som «en samlet enhet». Dette er i utgangspunktet de eneste heltidsressursene som driver pilegrimsarbeid og disse må da jobbe tettere sammen for å oppnå en helhetlig satsning. Så kan det reises spørsmål om en slik arbeidsform er innenfor et «pådriver- og koordineringsansvar». Vi mener at det ikke er et motsetningsforhold her og løpende kontakt er helt nødvendig for en god ressursutnyttelse. Vi har fått opplyst at det i dag kan gå opptil en måned mellom hver gang det er kontakt.

Riksantikvaren ønsket i sin bestilling til NPS av denne evalueringen at den skulle se på erfaringene med Pilegrimssenter Granavollen som egen avdeling under NPS. Dette er en ordning som kun har vart siden 01.01.2014. En konsekvens er også at Riksantikvaren har et formelle arbeidsgiveransvaret for leder, som for ansatte ved NPS.

Basert på våre møter med de regionale lederne og interessentene rundt sentrene har vi ikke inntrykk av at annen organisering har hatt vesentlig betydning for arbeidet. Det lokale engasjementet blant interessentene var minst like høyt på Granavollen som ved de andre sentrene. Vårt inntrykk er at i et slikt arbeid er de personlige egenskapene til senterlederen viktigere enn hvilken organisasjonsform vedkommende arbeider innenfor.

Mangelen på et lokalt styre ved Granavollen er blitt kompensert gjennom opprettelsen av et råd. Dette ble oppnevnt i 2014, men vi fikk inntrykk av at det ikke hadde vært noen aktivitet ut over det konstituerende møte. Vi fikk for øvrig noe overraskende inntrykk av at dialogen mellom RPS-leder og NPS fortsatt var svært begrenset, selv om Granavollen har status som avdeling.

Evalueringen har ikke gitt indikasjoner på at det er av vesentlig betydning om de regionale sentrene er organisert som egne foreninger eller er avdelinger under NPS.

I henhold til strategien fra 2012 skal

*«forholdet og oppgavefordelingen mellom Pilegrimsgården og Nasjonalt Pilegrimssenter avklares når senteret er etablert.»*

Stiftelsen Nidaros Pilegrimsgård (NPG) fikk fra RPS bevilgning for å ivareta senterfunksjoner første gang i 2013. I utgangspunktet bør det ikke være mer problematisk at et senter er organisert som stiftelse når flere andre eksempelvis er egne foreninger. NPG ser viktigheten av å være en egen juridisk enhet, blant annet når det skal søkes finansiering. NPG rapporterer til NPS gjennom stiftelsens årsrapport.

Det kirkelige pilegrimsutvalget ser NPG som et strategisk viktig tiltak og er opptatt av at NPG kan fungere som et ressurs- og kompetansesenter for det pilegrimsfaglige med fokus på Olavsarven. NPG tilbyr kurs- og

konferansefasiliteter og driver et overnattingssted som er åpent hele året og som planlegges videre utbygd. Det hevdes således at NPG driver en næringsvirksomhet i konkurranse med andre kommersielle tilbydere, og som det for omverdenen kan se ut som er en del av RPS-arbeidet. Fra kirken vurderes imidlertid dette tilbudet som et nødvendig tilbud om husrom for pilegrimen ved reisens mål.

Stiftelsen har ansatt egen medarbeider for å ivareta RPS-funksjonene, og som forholder seg til tildelingsbrevet fra NPS når det gjelder dette arbeidet. Etter ansettelsen er det blitt en vesentlig heving av arbeidet i Trondheim, herunder merking av den siste delen av leden.

NPG må som mottakssenter forholde seg til pilegrimer som kommer alle leder som fører til Nidaros. Oppgaven blir derfor noe annerledes enn for de øvrige RPS-ene. Sentret har etablert et samarbeid med besøkscenteret for Nidarosdomen (NDR), Nidaros domkirke og Vår Frue menighet. Dette er også viktig fordi NPG er geografisk lokalisert slik at et fåtall passerer, men må guides dit.

Det er i evalueringen stilt spørsmål ved om det er behov for både NPS og et RPS lokalisert i Trondheim, kunne ikke det nasjonale sentret tatt seg av mottaksfunksjonen ved «vandringens mål»? Etter vår vurdering blir dette et spørsmål om rendyrking av roller. Dersom NPS skal ha en pådriver- og koordineringsfunksjon bør NPS ikke samtidig ha et så tydelig operativt ansvar som et RPS vil ha. Dessuten kan det svekke NPS sin legitimitet og fokus som et nasjonalt senter med ansvar for pilegrimssatsingen i hele Norge.

Det var i utgangspunktet ingen føringer fra departementet for de ansettelsesprosesser som ble gjort ved etableringen av de regionale sentrene. Man har derfor fått ledere med svært ulik kjernekompetanse; noen er teologer, mens andre har bakgrunn fra næringsutvikling og kulturområdet. Dette kan etter vår vurdering utnyttes bedre i en helhetlig sammenheng. Senterlederne må ha sin geografi som hovedfokus, men deres spisskompetanse må også kunne brukes i større grad på tvers av organisasjonen. Dette gjelder spesielt utenom «vandringssesongen». Hva man prioriterer å arbeide med i det halvåret som er utenom sesongen varierer betydelig og bør i større grad koordineres.

Flere av senterlederne har i opptil 5 år vært midlertidig ansatt i sine stillinger. Det bør vurderes om / hvordan stillingene kan gjøres faste. For en forening som er avhengig av et årlig økonomisk bidrag fra NPS for å kunne betale lønn til sin RPS-leder kan det være forståelig at risikoen med fast ansettelse vurderes høy. Samtidig må dette veies opp mot de forpliktelser man har som arbeidsgiver.

Det er i evalueringen kommet opp spørsmål omkring antall regionale sentre, deres ansvarsområder og behov for sentre tilknyttet andre leder. Så vidt vi har forstått ble inndelingen besluttet av RPS-ene i fellesskap og i samråd med fylkeskommunene. Det er i evalueringa foreslått at alle grenser mellom sentrene må justeres slik at ingen kommune har mer enn ett senter å forholde seg til. Videre er det reist konkrete spørsmål om hvor naturlig det er med en deling ved Bønsnes kirke, og like før Lillehammer, samt at Dovrefjell skal ha et ansvar helt til grensen mellom Skaun og Melhus kommuner. Vi anbefaler at NPS sammen med RPS-ene ser nærmere på om det kan være hensiktsmessig for satsningen å gjøre justeringer mellom sentrene.

Når det gjelder eventuell avvikling eller flytting av sentre er det uttrykt at lokale sentre er helt avgjørende for å skape og bevare det lokale engasjementet som er nødvendig for pilegrimsarbeidet. Dette er nok en riktig vurdering. Samtidig må det påpekes at blant annet det geografiske området som skal dekkes av det enkelte sentret er svært forskjellig, og vi anbefaler NPS, i samråd med RPS-ene og fylkeskommunene, å vurdere om det er en god nok sammenheng mellom sentrenes ansvarsområde og de ressurser de blir tildelt.

Pilegrimsstrategien begrenser ikke satsningen til Gudbrandsdalsleden og de 5 regionale sentrene som dekker denne, samt NPG. Det bør derfor også reises spørsmål om vi har behov for å etablere nye sentre langs andre leder. I dag er det et midlertidig senter etablert på Stiklestad som et 3-årig utviklingsprosjekt. Pilegrimssenteret på Stiklestad er knyttet til Stiklestad Nasjonale Kultursenter og Sør-Innherad prosti. Dette senteret samarbeider med NPS, og har tatt ansvar for arbeidet på St. Olavsleden og Nordleden. Senteret søkte i 2014 NPS om status og økonomisk støtte som RPS som følge av avslutning av utviklingsprosjektet. Styret for NPS har utsatt behandlingen av denne søknaden til etter evalueringen i 2015, men har gitt 0,2 mill. kr i driftsstøtte til arbeidet i 2015.

Et nytt regionalt senter må etter vår vurdering være begrunnet i at det er tilknyttet en led med potensiale til å samle et betydelig antall pilegrimer, og at leden har en sammenhengende kvalitet fram til Nidaros. Sentret bør også være knyttet til et sted med særlig kulturhistorisk verdi og/eller med nær tilknytning til Olavsarven. Stiklestad bør i så måte oppfylle kriteriene, samtidig som det er arbeidet for å utvikle leden fra Sverige gjennom Verdalen i SØT-prosjektet (Sundsvall – Østersund – Trondheim). Tilbakemeldinger fra brukerne indikerer at skjøtsel og merking på deler av leden ikke er tilfredsstillende. Samtidig vil det være vanskelig for NPS å finne

midler til et nytt senter innenfor eksisterende budsjetter uten at det får vesentlig negativ påvirkning på finansieringen av de allerede eksisterende sentrene.

Alle sentrene er lokalisert i tilknytning til andre virksomheter. Sentret i Oslo er samlokalisert med menigheten, Gran ligger i tilknytning til Søsterkirkene på Granavollen, mens sentret i Trondheim er en del av NPG og nært både Nidarosdomen og NPS. Sentrene i Sør-Fron og på Hamar er knyttet til museumsvirksomheten og Sør-Fron er sågar en avdeling under Gudbrandsdalsmuseet. Museene, med fokus både på kulturminnevern og opplevelser, er en naturlig samarbeidspartner i pilegrimssatsingen, og en slik samlokalisering vil derfor kunne ha god nytteverdi.

Dovrefjell pilegrimssenter er samlokalisert med Villreinsentret og Statens naturoppsyn. Gitt ruten over Dovrefjell er det åpenbare muligheter for gjensidig nytte av en slik samlokalisering. Det er blant annet over 20.000 besøkende innom årlig for å beskue Snøhetta. Sentret blir en markedsføringsarena for alle tilstede og gir gode muligheter for å utvikle attraktive tverrfaglige tilbud.

De regionale sentrene er i utgangspunktet bemannet med en medarbeider. Samlokalisering er derfor også viktig for å etablere et sosialt arbeidsmiljø. I tillegg gir det fleksibilitet for alle parter ved at man kan være back-up for hverandre når situasjonen krever det.

Det forhold at sentrene er «samboere» med ulike virksomheter bør være berikende for den som besøker alle sentre langs leden og som på denne måten får en tilleggsopplevelse.

#### **4.1.4. Styrking av samspillet mellom NPS og RPS-ene**

Gitt de roller man gjennom strategien er tildelt i pilegrimssatsingen vurderer vi NPS og RPS-ene som kjernen i satsingen, mens øvrige interessenter er støttespillere av varierende betydning. Vi har imidlertid fått inntrykk av at distansen mellom NPS og RPS-ene kan være større enn avstanden mellom RPS-ene og interessentene rundt. En betydelig styrking av samspillet mellom NPS og RPS-ene må til. Når NPS/RPS-ene fremstår som en enhet, med fortsatt lokal forankring, vil dette også styrke tilliten hos andre interessenter og deres motivasjon for å bidra inn i arbeidet. En motivasjon som kan være avgjørende for viktige økonomiske og andre ressursmessige bidrag.

Det er vårt inntrykk at kommunikasjonen mellom NPS og RPS er for formalistisk og for sjelden til at organisasjonene skal fungere gått sammen. Den uformelle kontakten bør styrkes vesentlig. Dette gjelder også på styrenivå. I dag hevdes det å være liten eller ingen kontakt mellom «foreningens» styre og NPS. Vi anbefaler å legge opp til møter 2 ganger årlig på de regionale sentrene for toveis diskusjon mellom styret og ledelsen / representanter i NPS. Styrene bør løpende få tilgang til viktig informasjon fra NPS sitt styre og ledelse.

For å bygge bedre relasjoner og felles holdninger, arbeidsmåter og prioriteringer bør det etableres minimum 4-6 felles dagsmøter årlig mellom ansatte ved NPS og RPS-ene. Dette må ikke være «informasjonsmøter», men en arena hvor det diskuteres sentrale utfordringer i pilegrimsarbeidet for å komme fram til felles initiativ, løsninger og oppgavedeling. Hyppighet kan reduseres etter hvert som man får bygd en mer solid felles plattform for arbeidet. Ved å legge møtene det første året til hvert av RPS-ene kan man også benytte noe av tiden til å gi innspill både fra NPS og øvrige RPS til hvordan akkurat dette RPS-et kan utvikles videre, og til egen læring.

Dagens halvdagsmøter hvor både RPS-ene og fylkeskommunene møter kan knyttes til 1-2 av møtene nevnt foran. Men disse må organiseres slik at det oppleves fra fylkeskommunene at de reelt blir tatt med på råd og kan bidra i pilegrimsarbeidet.

## **4.2. Samspill med fylkeskommuner og kommuner**

### **4.2.1. Fylkeskommunene**

Fylkeskommunene, spesielt Oppland, Hedmark og Akershus, spilte en sentral rolle i pilegrimsarbeidet gjennom 90-tallet og i Pilotprosjekt Pilegrimsleden. I departementets tilskuddsbrev av 19.10.2010 til bispedømmerådene vedrørende «Statsbudsjettet 2010 – tilskudd til opprettelse og drift av pilegrimskontor» er imidlertid ikke fylkeskommunene nevnt verken som samarbeidspart eller på annen måte.

I selve utviklingen av sentrene (kontorene) har likevel fylkeskommunene spilt en viktig rolle. Fylkeskommunen er representert i flere av sentrenes styre. Sør-Trøndelag Fylkeskommune er medlem i Dovrefjell pilegrimssenter og Oppland Fylkeskommune har initiert og inngått partnerskapsavtaler med det enkelte senter og tilhørende kommuner.

I strategien fra 2012 fremgår det under finansiering at

*«kommuner og fylkeskommuner langs leden oppfordres til å bidra også i fortsettelsen».*

Godkjenningsmyndigheten for leder er overført fra RA til fylkeskommunene ifølge strategidokumentet.

Videre under roller og ansvar;

*«fylkeskommunene som kulturminnemyndighet har oppfølgingsansvar for vedlikehold av leden, skjøtsel av og det faglige ansvaret for kulturminnene langs leden. Det legges til grunn at fylkeskommunen som regional utviklingsaktør fortsatt vil spille en sentral rolle som koordinator og aktiv virkemiddelaktør. Fylkeskommunene har også bidratt i finansieringen av driften av det midlertidige nasjonale senteret. Det vil bli invitert til et fortsatt samarbeid mellom stat og fylkeskommune når det gjelder pilegrimssatsingen.»*

I styret for NSP sitter blant andre ledende ansatte fra fylkeskommunene. Det antas at disse er oppnevnt i egenskap av personlige kvalifikasjoner, men også – slik styret er sammensatt – må sies å være representanter for fylkeskommunene. Til tross for at fylkeskommunene er involvert på styrenivå både nasjonalt og regionalt har det kommet klart til uttrykk gjennom samtaler med fylkeskommunenes operative representanter at de ikke er fornøyd med samspeillet på strategisk og operativt nivå, spesielt når det gjelder NPS.

Vi konstaterer at den enkelte fylkeskommunen har svært ulike forventninger og roller, og at dette i betydelig grad er historisk betinget og hviler på personlig engasjement hos involverte. Sør-Trøndelag Fylke har en kontaktperson som benytter deler av sin tid til saksbehandling i budsjettarbeidet og andre relevante spørsmål som har tilknytning til pilegrimsarbeidet, og for øvrig holder kontakt med det nasjonale sentret og Nidaros Pilegrimsgård. Akershus Fylkeskommune har en medarbeider som i hovedsak er dedikert til pilegrimsarbeidet, og som også tar aktivt del i driftsoppgaver i samarbeid med det regionale sentret i Oslo. Oppland Fylkeskommune har hele veien vært en pådriver i pilegrimsarbeidet og benytter i likhet med Akershus vesentlige midler. Dette gjelder blant annet stimuleringsmidler til utbygging av overnattingsplasser. Oppland har en tydelig reiselivsprofil på sitt arbeid og er naturlig nok en vesentlig aktør ettersom 3 av RPS-ene er lokalisert i fylket. Hedmark fylkeskommune gir i hovedsak økonomisk støtte til det regionale sentret og andre konkrete tiltak og er som Sør-Trøndelag tydelig på at det ikke er naturlig for fylkeskommunen å involvere seg i driftsoppgaver.

Felles for fylkeskommunene er et behov for å synliggjøre effekter overfor politikerne av det bidraget de yter, om dette er i form av timeverk eller direkte økonomiske bidrag. Politisk ledelse ønsker å prioritere begrensede midler til prosjekter som gir effekt for de områder som fylkeskommunen har ansvar for. I denne sammenheng blir dette gjerne utvikling av reiseliv og kulturminnevern.

Det ble fra flere av fylkeskommunene uttrykt at det er blitt vanskeligere å forsvare bruk av midler til pilegrimsarbeidet. Man opplever å ha liten innflytelse på prioriteringene fra det nasjonale sentret og at dette også endrer seg hva gjelder de regionale sentrene etter hvert som NSP har tatt en tydeligere styring av deres prioriteringer gjennom krav i tildelingsbrevene.

Fylkeskommunene langs Gudbrandsdalsleden inviteres nå to ganger årlig til møter med NPS, sammen med RPS-ene. Dette oppfattes i for stor grad å bli korte informasjonsmøter. Fylkeskommunene mener at de ikke i tilstrekkelig grad blir tatt med på råd når det gjelder retning og innhold i satsningen, og at forventningene til økonomisk bidrag ikke samsvarer med innflytelsen. Fylkeskommunenes representanter mener pilegrimssatsingen går glipp av midler som følge av denne holdningen, og at man heller ikke får utnyttet den spesifikke fagkompetansen som ligger i fylkeskommunene i tilstrekkelig grad.

Fylkeskommunen er de som sterkest etterlyser større åpenhet og innsyn i NPS sitt arbeid, også med henvisning til offentlighetsloven.

Partnerskapsavtalene som er blitt inngått mellom Oppland fylkeskommune, det enkelte RPS og tilhørende kommuner identifiserer ansvar og oppgaver for partene. Her synliggjøres

- kommunens ansvar og oppgaver knyttet til skjøtsel og merking, informasjon, oppfølging og økonomisk bidrag
- fylkeskommunes økonomiske støtte til tiltak (ikke administrasjon) i kommunene, bruk av personalressurser til pilegrimsarbeidet og arbeid med kulturminnevern og reiseliv
- RPS-enes rolle som koordinator og pådriver for utvikling av leden med tilhørende infrastruktur og tilbud

Vi mener at denne type avtaler, så lenge de etterlevs, er et svært viktig bidrag til en felles utvikling av pilegrimssatsingen og ivaretagelse av fylkeskommunens og kommunenes rolle slik den er beskrevet i strategien.

Etter vår vurdering er det viktig for den helhetlige satsingen at NPS etablerer en bedre relasjon til fylkeskommunene, tar disse aktivt med på råd, og drar nytte av fagkompetansen i fylkeskommunene. Uten en bedre dialog med NPS er det risiko for at fylkeskommunene ikke vil se den ønskede verdiskapning og at engasjement overfor RPS-ene vil svekkes og midler kanaliseres i andre retninger.

Samtidig mener vi at fylkeskommunene selv bør se på hvordan de ivaretar egen rolle og er tydelige på mer ensartede forventninger til og bidrag til pilegrimssatsingen. I dag hviler fylkeskommunens engasjement i for stor grad på grad av personlig engasjement for pilegrimsarbeidet.

### **4.2.2. Kommunene**

Det fremgår av strategien fra 2012 at

*«kommunene har, uten at det er lovpålagt, tatt ansvar for skjøtsel, merking og vedlikehold av leden, gjerne i samarbeid med frivillige. Det legges til grunn at dette arbeidet fortsatt vil være avhengig av at det lokalt tas initiativ og ansvar. Kommunene oppfordres til å integrere de enkelte ledene i sin samfunnsplanlegging, herunder arealplaner, og til å ta ansvar for oppdatering av eksisterende avtaler og inngåelse av nye avtaler med grunneiere langs leden. Det er også en kommunal oppgave å legge til rette for lokal næringsutvikling i tilknytning til pilegrimsvandringen.»*

Innenfor rammen av denne evalueringen har det ikke vært mulig å kontakte den enkelte kommune, men representanter for flere kommuner langs Gudbrandsdalsleden har bidratt i felles arbeidsmøter med interessentene rundt satsingen.

Forventningene til kommunene er at de skal sørge for skjøtsel og merking av leden. Det kommunale engasjementet og bidraget er svært varierende og kommunene mener ikke å ha et formelt ansvar for dette arbeidet. Partnerskapsavtalene er derfor viktige bidrag for å ansvarliggjøre kommunene. Disse bringer også fylkeskommunal delfinansiering så lenge kommune selv også bidrar noe økonomisk.

Engasjementet synes å henge sammen med pilegrimsledens antatte betydning for kommunen. I kommuner med profilerte og nasjonalt kjente kulturminner og/eller hvor pilegrimsleden lett kan knyttes til prioriterte reiselivsprodukter, synes kommunene å være mer motiverte for å bidra aktivt både økonomisk og med ressurser.

Pilegrimsleden må være en sammenhengende vandringsrute hvor brukerne må kunne ha en forventning om standardisering og minimumskrav til fremkommelighet og merking. Dersom enkeltkommuner svikter i dette arbeidet vil det kunne få alvorlige følger for leden som produkt. Kommunene engasjerer i noen grad frivillige organisasjoner til skjøtsel og merking, mot en mindre godtgjørelse, mens dette arbeidet i andre kommuner ivaretas av kommunenes egne ansatte. For pilegrimssatsingen er det viktigste at rollen blir ivaretatt, men å skape engasjement gjennom bruk av frivilligheten kan ha flere positive tilleggseffekter. Dovrefjell Pilegrimssenter har eksempelvis en kontakt i hver kommune som samles vår og høst for planlegging og erfaringsutveksling.

Etter vår vurdering bør det alle steder arbeides for forpliktende 3-parts avtaler hvor bidrag til og forventninger og krav til kommunene er tydelige. Som en del av dette bør kommune inviteres til samlinger for å etablere felles ståsted og praktisering av rollen.

Framføring av leden er avhengig av et godt og avklart forhold til alle grunneierne. Det fremgår av 3-parts avtalen initiert av Oppland fylkeskommune at

*«kommunene skal vurdere om det er hensiktsmessig å inngå langsiktige grunneieravtaler».*

Vi anbefaler at dette gjøres til en regel. I den utstrekning grunneierne ikke ønsker å inngå slike avtaler innebærer det en risiko for trasevalget, og kanskje også vandrersens opplevelse, som det er viktig å få avdekket med sikte på å vurdere tiltak. Dette kan også være viktig informasjon for kommunen som planmyndighet.

### **4.3. Pilegrimsleder – ikke bare Gudbrandsdalsleden**

Arbeidet med rydding, skjøtsel og merking som ble igangsatt på 90-tallet var i hovedsak konsentrert om Gudbrandsdalsleden fra Oslo til Nidaros, på begge sider av Mjøsa. Denne historiske hovedleden var også prioritert i Pilotprosjekt Pilegrimsleden.



Strategien fra 2012 legger ingen begrensning på hvilke leder som skal omfattes, men angir strategiske veivalg;

*«Pilegrimssatsingen skal ha hovedfokus på de godkjente pilegrimsledene som har Nidaros som mål og være forankret i Olavsarven. Satsingen kan også omfatte fornyelse av andre leder og pilegrimstradisjoner som er under utvikling.»*

Det er ingen andre føringer i strategien eller styrets mandat, men den koordinerende funksjon av de regionale sentrene indikerer en prioritering av Gudbrandsdalsleden. Denne prioriteringen er også gjennomført i praksis og det er et spørsmål om det har vært rom for tilstrekkelig fokus på de øvrige ledene.

Ved etableringen av midlertidig NPS i 2011 var følgende leder godkjente i Norge

- Nordleden
- St. Olavsleden
- Romboleden
- Østerdalsleden
- Gudbrandsdalsleden
- Folloleden

Fram til etableringen av NPS var det fylkeskommunene som hadde delegert myndighet fra RA til å godkjenne endringer på ledene. Det er noe uklart om denne delegerte myndigheten også omfattet godkjenning av nye leder, men det ble antakelig ikke godkjent nye leder i denne perioden.

Det permanente NPS har godkjent følgende nye leder/omlegginger:

- Ytre led på St. Olavsleden (fra Munkeby i Levanger, via Ekne og Frosta til Tautra) 2014
- Østfoldleden (fra Follo-grensa sørover gjennom Moss, Rygge og Råde i 2014, og Sarpsborg og Halden til svenskegrensa 2015)
- Valldal-leden (fra Valldal til Dombås hvor den går sammen med Gudbrandsdalsleden over Dovre) 2015
- Tilsluttende led fra Berkåk jernbanestasjon til Voll i Rennebu, del av Gudbrandsdalsleden, 2015

I tillegg arbeides det med å få godkjent følgende leder:

- Kystpilegrimsleia Rogaland-Trondheim (3-årig utviklingsprosjekt 2014-2017 med egen prosjektleder)
- Pilegrim i Nord, kystleden fra Bodø til Trondheim (3-årig utviklingsprosjekt med oppstart oktober 2015 med egen prosjektleder)
- Pilegrimsleden på vestsida av Oslofjorden, fra Larvik til Oslo (pågående arbeid i Vestfold fylkeskommune)

NPS har ikke fått økt sine økonomiske rammer og kapasitet i takt med at det er tilkommet og godkjent flere leder. Utviklingen av ledene er prosjektfinansiert, delvis av det offentlige, herunder fylkeskommunen. Det er en mer eller mindre uttalt forutsetning eller forventning at NPS skal overta ansvaret etter prosjektperioden og/eller når de nye ledene er godkjent. Det vises her som eksempel til tildelingsbrevet til NPS for 2015 hvor RA ber NPS gi faglig bistand til arbeidet med Kystpilegrimsleia og forberede seg på å overta ansvaret for å følge opp fra og med 2016. Av samme brev fremgår at NPS bes vurdere tiltak for å fremme økt bruk av St. Olavsleden.

En del av det arbeidet som NPS skal utføre er uavhengig av antall leder eller kilometer med led, men det er også flere arbeidsområder som medfører at økt antall leder stiller krav til ytterligere ressurser dersom kvalitet og omfang av arbeidet skal opprettholdes. Uten ytterligere økonomiske midler vil NPS derfor måtte gjøre en enda strengere prioritering av hvordan man støtter opp om arbeidet med den enkelte leden. Et naturlige kriterium for slik prioritering vil være antall brukere i dag og kortsiktig potensiale.

Skjøtsel og merking av ledene er svært varierende. Det kan i tillegg være svært krevende terreng og mer enn en dagsetappe mellom mulighetene for overnatting og kjøp av mat. Å etablere tilsvarende nivå på tilbudet som for Gudbrandsdalsleden vil kreve ressurser langt ut over det som er tilgjengelig i dag, og som heller ikke kan forsvares gitt registrert bruk.

Presise beskrivelser av ledene og infrastruktur vil være det viktigste og overkommelige tiltaket. Dette er nødvendig for å gi potensielle brukere en god beskrivelse av hvilke forventninger de skal ha og hva dette betyr for utstyr mv. Gode tilbakemeldinger fra brukerne er viktig for å bygge godt omdømme, mens deling av negative opplevelser på sosiale media vil virke svært negativt for hele pilegrimssatsingen – og brukerne måler ofte grad av fornøydhets opp mot forventninger.

Det er fra flere reist spørsmål ved navnet St. Olavsleden og tilhørende oversettelser til engelsk. Navnet hevdes å føre til forveksling med Gudbrandsdalsleden og den samlede satsingen, spesielt for utenlandske vandrere når de skal planlegge sitt besøk i Norge. Det foreslås derfor at leden bør gis et annet navn.

#### **4.4. Forankring i kristen tro og tradisjon**

Pilegrimstradisjonene har en kristen opprinnelse og er utvilsomt en kristen tradisjon. Den norske kirke hadde ikke noe forhold til pilegrimstradisjonene etter reformasjonen. Etter flere initiativ på 1970-tallet har det vært en gradvis utvikling og representanter for Den norske kirke gir i dag uttrykk for at det er svært få som ikke støtter kirkens involvering i pilegrimsarbeid. I 1991 nedsatte Nidaros' biskop arbeidsgruppen Pilegrimsvandring i en ny tid, som etter hvert ble avløst av Nidaros bispedømmeråds pilegrimsutvalg. I 2008 sto blant andre kirkerådet, Nidaros bispedømmeråd, Vår Frue menighetsråd og Kirkelig fellesråd i Trondheim bak stifting av Nidaros pilegrimsgård med formål å ha ansvar for mottaket av pilegrimer og drive ressurs-, kompetanse- og retreatsenter forankret i Olavsarven. Det er i regi av bispedømmerådene ansatt pilegrimsprester både i Nidaros, Hamar og Oslo, hvor vedkommende også er leder for det regionale sentret.

Strategidokumentet tilkjenner mål om at

*«revitaliseringen av pilegrimsvandringene skal gi bidrag til at kristen tro og tradisjon forblir viktige kilder for menneskers identitet og tilhørighet»,*

og at ulike kirke- og trossamfunn har en felles motivasjon for å engasjere seg i fornyelsen av pilegrimstradisjonen. Under strategiske veivalg benyttes «tydelig kirkelig forankring» som begrep i kombinasjon med åpenhet og inkludering av ulike interesser og motivasjoner.

Strategien definerer ingen egen rolle eller ansvar for kirken i pilegrimsarbeidet. Det fremgår dog under departementets ansvar at

*«...kirkedepartementet har ansvar for at pilegrimssatsingen ivaretas i sentrale kirkelige strategier og planer, blant annet gjennom stillinger som pilegrimsprester og tilretteleggelse for åpne kirker. Fornyelse av pilegrimstradisjonen, åpne kirker og andre former for kirkelig tilbud til vandrere vil være blant de mål og strategier som Den norske kirke har ansvar for.»*

Bispedømmerådene ble tildelt midler i 2010 for opprettelse av de regionale sentrene. Av disse lå 4 av 5 under Hamar bispedømmeråd. Det er på tross av dette vår opplevelse fra evalueringsarbeidet at kontakten mellom pilegrimssentrene og bispedømmerådet er minst utviklet innenfor området som sokner til Hamar bispedømme, og det bør vurderes hvordan samarbeidet kan utvikles bedre. Samtidig er det vårt inntrykk at samspillet mellom menighetene og pilegrimssentrene i hovedsak fungerer godt. NPS er representert i Den norske kirkes pilegrimsutvalg, og deltar årlig i flere arrangement relatert til pilegrimsarbeidet i regi av kirken.

I våre regionale møter med interessentene har kirken vært godt representert og som en konstruktiv bidragsyter. Det er vært god takhøyde for å diskutere balansen mellom kirkelig forankring og immaterielle verdier på den ene siden og kommersialisering og materiell verdiskapning. Kirkens rolle og posisjon i pilegrimsarbeidet varierer innenfor regionene, og fokuset på dette henger i noen grad sammen med lederens bakgrunn. Dette innebærer likevel ikke på noen måte et hinder for en ensartet utvikling og innhold i pilegrimsarbeidet langs hele leden. Pilegrimer som mottas eller sendes ut gis tilbud om en enkel seremoni ved senteret i Oslo og i Søsterkirkene på Granavollen. Flere av de lokale vandringene som arrangeres er knyttet til arrangementer i kirken. Foreningen Pilegrimsfellesskapet St Olav har en kristen forankring og lokale foreninger tilknyttet flere av RPS-ene. De samarbeider tett med sentrene og tilbyr tjenester på frivillig basis.

Det kommer likevel til uttrykk et spenningsforhold mellom «børs og katedral» i den forstand at representanter for kirken tenderer til å mene at kristelig forankring får for liten plass, mens representanter med tilknytning til næringslivet mener at produktet må ytterligere kommersialiseres. Etter vår vurdering er dette spenningsforholdet – så alltid må forventes å være der – sunt og utviklende så lenge det holdes innenfor dagens rammer og er mulighetsorientert.

Vi har reist spørsmål om eventuelle utfordringer som følge av at vi både har Den norske kirke og den katolske kirke involvert i arbeidet. Ingen som har bidratt i evalueringen har sett på dette som problematisk, men påpekt behov for fortsatt samarbeid og dialog. Eksempelvis er begge kirkesamfunn representert i styret for det regionale sentret i Oslo. Den katolske kirke er som følge av (arbeids)innvandring sterkt voksende i Norge. I løpet av 2016 vil den nye katolske kirken i Trondheim være på plass, kun få meter fra Nidarosdomen, og det er planlagt et pilegrimsnettverk knyttet til denne. Det bør initieres et samarbeid mellom pilegrimsnettverkene i Trondheim.

Kirkene langs leden har både en åndelig funksjon og som kulturminner. Det er fortsatt en utfordring at pilegrimene ofte møter stengte kirker, spesielt gjelder dette individuelle vandrere. Menighetene ønsker av forståelige grunner ikke at kirkerommet står åpent uten tilsyn, hvilket er forbundet med risiko, og som vi heller ikke har tradisjon for i Norge. Åpne kirker synes å være et økonomisk spørsmål, og RPS-ene er ikke finansiert for å bidra til dette i dag. I den grad det kan skaffes finansiering til bemanning vil kirkene kunne holdes åpne. Vi anbefaler at man i første omgang ikke har som målsetting å holde alle kirker langs leden åpne, men gjør en prioritering basert på behovet og revurderer dette basert på erfaring.

## 4.5. Frivillig arbeid

Det fremheves at pilegrimsarbeidet er en «grasrotvirksomhet» som må forankres i frivillig arbeid. Arbeidet er i stor grad drevet fram av enkeltpersoner, lag og foreninger og avhengig av deres engasjement og innsats.

I den nasjonale strategien er lokal forankring et mål og denne forankringen skal bidra og stimulere til identitet, stolthet og ivaretagelse som gir lokalt eierskap til leden og de samfunnsmessige verdier som den representerer. Frivilligheten er også tildelt en rolle ved at

*«frivillige lag og foreninger som lokale menigheter, historielag, idrettslag, næringsorganisasjoner og andre lag og foreninger, vil være viktige støttespillere og samarbeidspartnere i arbeidet med bruk og utvikling av pilegrimsleden lokalt».*

Frivilligheten spiller utvilsomt en viktig rolle, men det varierer i hvilken grad de regionale sentrene har lyktes i å engasjere. Et viktig område hvor man i stor grad har lyktes i samspill med kommune er å bruke lag og foreninger til skjøtsel og merking av leden. Dette er en økonomisk gunstig ordning for det offentlige, men som samtidig gir noe tilbake til organisasjonene.

Pilegrimsleden har også funksjon som lokal tursti, og spesielt utenfor byene har man lyktes i å øke bruken i forbindelse med ulike kirke- eller kulturarrangement eller som en arena for å styrke folkehelsen.

Flere steder er det opprettet foreninger under paraplyen Pilegrimsfelleskapet St Olav. Disse gir viktige bidrag til praktisk arbeid i og rundt sentrene.

Det aller meste av frivillig arbeid er knyttet til lokale ildsjeler, så også med engasjementet rundt pilegrimsarbeidet. «Frivilligheten» er derfor en svært sårbar pilar å støtte seg på for pilegrimssatsingen. Etter vår vurdering er det viktig at det gis tilstrekkelig med insentiver til å øke bredden av frivillige aktører. Her kan det handle like mye om å etablere nettverk og legge forholdene til rette, synliggjøre på nettsider og verdsette, som å gi økonomisk støtte. RPS-ene må være bevisste på å legge til rette for frivilligheten og ikke tenke som om at frivilligheten primært er til for RPS-ene.

Det skjer i dag liten erfaringsutveksling mellom regionene med hensyn på hvordan man klarer å engasjere frivilligheten og støtte denne. Her er det muligheter for læring på tvers av geografien. Man bør også se på hva som er suksessfaktorene for organisasjoner som har jobbet i flere år for å etablere store nettverk av frivillige, som eksempelvis Olavsfestdagene.

## 4.6. Samarbeid med andre interessenter

Som det fremgår av kapittel 3.4 er det en lang rekke interessenter med ulike roller i pilegrimsarbeidet, og som NPS/RPS-ene må forholde seg til. En rekke av disse interessentene er offentlige med forvaltningsoppgaver som medfører at de må involveres før realisering av ulike tiltak. Som koordinator vil dette i stor grad være NPS sitt ansvar, og dette kan være en tidkrevende oppgave.

Samtidig disponerer også flere av aktørene virkemidler som pilegrimssatsingen kan dra direkte nytte av. Dette gjelder eksempelvis Norsk kulturminnefond som gir tilskudd til istandsetting av verneverdige kulturminner. NPS har en viktig oppgave i å være kjent med og formidle muligheter og kontakt. Statens naturoppsyn ferdes også langs leden. Et tettere samarbeid kan gjøre at SNO kan brukes som informant og til mindre oppgaver.

NPS gjør en del arbeid både for å oppføre korrekt og for å utnytte muligheter, men det er samtidig rom for å være mer offensiv. Dette vil igjen være et ressurs- og prioriterings spørsmål.

Vi har registrert et ambivalent forhold til Den norske Turistforening (DNT). Likheter er selvsagt at turistforeningen også har merkede ferdselsårer for vandrere gjennom norsk natur – og at det er koblet overnattingstilbud til en del av disse. Her vil naturlig nok folkehelseperspektivet og naturopplevelsen være det sentrale og virksomheten er frikoblet fra kirkelig forankring. Det er forståelig at pilegrimssatsingen ønsker å holde en viss avstand til DNT for ikke å bli oppfattet som en «hvilken som helst tursti». Samtidig har DNT erfaringer gjennom et langt virke som pilegrimssatsingen bør kunne dra nytte av og i noen tilfeller går man også på den samme sti. Vi anbefaler at man utforsker nærmere hvordan man kan lære av turistforeningen, og kanskje har man også noe å gi tilbake.

## **4.7. Markedsføring og informasjon**

### **4.7.1. Forvaltning av pilegrimssymbolet**

Pilegrimssymbolet ble utarbeidet i forbindelse med åpningen av Gudbrandsdalsleden i 1997. Logoen er det offisielle merket til Pilegrimsleden – St. Olavsvegene til Trondheim. Symbolet, som kombinerer severdighetssymbolet valknuten med Olavskorset, er designet av Johanna Figur Waddington. Logoen er mønsterbeskyttet og rettighetene forvaltes av RA. I henhold til forvaltningsplanen av 24.04.2015 er logoen St. Olavsmerket eid av RA og NPS er delegert forvaltnings- og godkjenningsmandat i Norge. RA har solgt rettighetene til bruk av logoen i Sverige til foreningen Pilgrim i Sverige, og avtalen gir denne foreningen forvaltnings- og godkjenningsmandat i Sverige.

Logoen brukes til å merke og promotere de offisielt godkjente St. Olavsvegene, og er hovedelementet i Pilegrimsledens grafiske profil. Logoen brukes også i tilknytning i forvaltningen av pilegrimssatsningen, og kan brukes på varer/tjenester/aktiviteter knyttet til pilegrimsarbeidet etter godkjenning av NPS.

Pilegrimssymbolet kan bare brukes etter at tillatelse er innhentet. I dag har NPS ansvar for å gjennomgå søknader fra næringslivsaktører om bruk av logoen for produkter og tjenester som retter seg mot pilegrimssatsningen og bruk av logoen i markedsføringssammenheng. Ved godkjenning legges det vekt på lokal og regional produksjon, tradisjon og relevans. Søknader bli vurdert i samspill med regionale pilegrimsentere og/eller fylkeskommuner. For godkjenning vektlegges relevans til pilegrimshistorikken, pilegrimer og pilegrimsvandringer i dag og samsvar med verdiene som pilegrimssatsningen står for. Lokal og regional verdiskapning er ett av målene i pilegrimssatsningen, og logoen skal forvaltes som et bidrag til å nå denne målsetningen. Inntekter som genereres ved tillatelser til bruk av logoen skal øremerkes til lokale verdiskapningsprosjekt på pilegrimsleden.

Pilegrimslogoen har over de siste årene blitt en svært ettertraktet merkevare. Logoen er hyppig brukt i markedsføring av produkter og tjenester som retter seg mot pilegrim, og i merking og skilting av leden. Den er attraktiv og flere næringsaktører ønsker å bruke logoen i markedsføringssammenheng og utvikle nye produkt/tjenester som er merket med pilegrimslogoen.

De regionale sentrene og fylkeskommunene ønsker at NPS, istedenfor selv å behandle søknader, vedtar retningslinjer som fylket og/eller RPS-ene kan gi tillatelse til bruk av logoen innenfor. Dette hevdes å forenkle arbeidet i utviklingsprosjekter og næringsutvikling med tilknytning til pilegrimsarbeidet.

### **4.7.2. Markeds- og kommunikasjonsstrategi**

Tildelingsbrevene for 2013 og 2014 ber NPS om å iverksette tiltak for å markedsføre pilegrimsleden for innenlandske og utenlandske målgrupper i samarbeid med Innovasjon Norge m.fl. I 2014 ble NPS også bedt om å utarbeide en oppdatert markedsføringsplan. I markeds- og kommunikasjonsstrategi 2014-2017 kommuniseres det at satsingen skal rettes mot pilegrimsvandrere innen segmentene:

- VANDRERTURISTEN – ønsker godt merkede stier og naturopplevelser, og setter høyere krav til turen generelt og komfort spesielt. De fleste er mellom 40 – 60 år, har sterk kjøpekraft og ønsker en aktiv ferie i kombinasjon med kulturelle opplevelser.
- KULTURTURISTEN – dette er turister som besøker historiske steder, bygninger og museer. De er opptatt av lokal mat, historie og levemåte, og besøker gjerne teater og konserter.

- RELIGIØSE TURISTEN– den tradisjonelle pilegrimen. Ønsker infrastrukturen, men også åpne kirker og rimelig (billig) overnatting. Har gjerne erfaring fra pilegrimsvandring fra andre pilegrimsmål i Europa og verden for øvrig.
- SKOLEKLASSER, MENIGHETER, KONFIRMASJONGRUPPER M.M. - Spesielt aktuelt på det norske markedet, men utelukker ikke tilsvarende internasjonale grupper. Ønsker gjerne en mer faglig tilnærming til Pilegrimsleden i samspill med pilegrimsvandring.

Markedsinnsatsen skal i henhold til strategien begrenses til markedene; Norge, Tyskland, Nederland, Storbritannia, Frankrike, Sverige og Danmark. NPS skal markedsføre spennende og innholdsrike turforslag og legge til rette for tematiske, korte og lengre turforslag eller bookbare turer langs leden. Turforslagene skal inneholde vakker natur, kulturhistoriske og kulinariske opplevelser med eller uten kirkefaglig innhold. NPS skal også legge til rette for bookbare turer som selges og gjennomføres av eksterne aktører.

I tildelingsbrevet fra RA for 2015 anbefales det å styrke samarbeidet med Innovasjon Norge om markedsføring av vandring og andre aktiviteter på Pilegrimsleden. Ettersom 2015 er Friluftslivets år, ber RA NPS om å benytte mulighetene dette gir til å skape økt oppmerksomhet og aktivitet på Pilegrimsleden og markedsføre leden som et friluftslivstilbud.

NPS ansatte høsten 2013 ansvarlig for kommunikasjon og markedsføring i pilegrimssatsningen. Dette har bidratt positivt på plan- og aktivitetssiden. Resultatene er blant annet flere større presseoppslag og en mer informativ og brukervennlig nettside. Markedsføringen er bevisst rettet mot et bredt spekter av målgrupper. I 2013 ble det også arbeidet med å implementere ny grafisk profil,

I 2014 var fokus å forbedre hjemmesiden. Videre ble det utviklet informasjonsbrosjyre på tre språk. Pilegrimssatsningen var en del av Visit Norways internasjonale vandrerkanpjanje i 2014, og Trøndelag Reiselivs nasjonale og internasjonale kampanje for 2014. NPS jobbet i 2014 for å få i gang tilsvarende samarbeid med andre regions- og destinasjonsselskaper langs Gudbrandsdalsleden.

Nordmenn er den største målgruppen til satsningen, og det er betydelige midler av markedsføringen som retter seg mot denne gruppen. I 2015 gjennomførte NPS en digital kampanje med kostnad på 0,5 mill. kr rettet mot nordmenn. «Gå», «Reise som berører» eller «Gå for historien» er ord inn i den digitale markedsføring i 2015 som ga 2.7 mill. visninger. Denne kampanjen ble avsluttet i slutten av juni, og nå har NPS videreført kampanjen mot internetbrukerne som i forrige steg klikket seg inn.

NPS har i 2014 og 2015 gjort en god jobb med å markedsføre satsningen internasjonalt. Det er arrangert presseturer med flere internasjonale journalister og dette har resultert i artikler i store internasjonale aviser eller tidsskrift. Et anerkjent tysk TV-team har laget en film om pilegrimsvandring i Norge som er vist i beste sendetid og forventes solgt til andre land. Tyskere er også den største internasjonale gruppen som pilegrimssatsningen retter seg mot.

Katolikker er naturlig nok en stor gruppe internasjonalt i pilegrimssammenheng. Pilegrimssatsning i Norge er i dag ikke spesielt tilrettelagt for katolikker. Det er et fåtall katolske kirker langs leden, men Den norske kirkes kirkebygg stilles til disposisjon. Den katolske kirke i Tyskland presenterer norske pilegrimsleder på deres nettsider.

Det er vårt inntrykk at det betydelige markedsføringsarbeidet som foregår i regi av NPS i begrenset grad skjer i samarbeid med RPS-ene, og det anbefales å inkludere disse i sterke grad.

Markedsføringen er i hovedsak rettet mot pilegrimen eller «turisten». Pilegrimsarbeidet har behov for å bli bedre kjent i næringslivet langs leden, spesielt i de større byene. Det bør derfor vurderes tiltak for å etablere relevante næringsvirksomheter som «sponsorer» som kan framsnakke pilegrimsarbeidet og kanskje etablere egne tilbud knyttet til dette.

Det fremgår av Årsrapporten for 2014 at sosiale medier er blitt nedprioritert i markedsarbeidet, og vi oppfatter at dette har vært en bevisst strategi ut fra et ressurs- og kostandsperspektiv. Vi anbefaler at NPS utarbeider en strategi for sosiale nettverk, da dette er en viktig og kostnadseffektiv markedsføringskanal. «Word of mouth» blir svært verdifull markedsføring når en led med høy kvalitet og spektakulært tilbud er på plass.

Markedsføringen retter seg mot ulike målgrupper. Hovedproduktet skal være Turplanleggeren hvor brukeren, gjerne langvandreren, kan planlegge sin egen tur. Tilstrekkelig fokus på langvandrere er viktig for å beholde autentisiteten til pilegrimsarbeidet. Videre er markedsføringen rettet mot «kulturturisten» og «vandrer-turisten» som ønsker pakketerte løsninger.

Det overordnede målet om økt verdiskaping og positiv utvikling langs leden, hvor pilegrimer skal gis muligheter for vandring gjennom et landskap rikt på natur-, kulturarv- og kulturopplevelser, krever kvalitet i den fysiske leden så vel som gode formidlingsportaler ut til brukerne. Den fysiske leden er produktet, mens nettsiden synliggjør og markedsfører selve produktet og tilknyttede tilbud, og er samtidig et viktig (planleggings)verktøy for bruken av den fysiske leden.

Det statlige strategidokumentet fra november 2012 har som et av tiltakene i satsingen at nettstedet [pilegrim.info](http://pilegrim.info) (nå [pilegrimsleden.no](http://pilegrimsleden.no)) skal være oppdatert og samtidig skal videreutvikles som formidlingskanal. Digitale kart som angir vegstreknings, tjenestetilbud og oversikt over kulturminner med videre skal ifølge dokumentet videreutvikles.

RA har i årlige tildelingsbrev til NPS for 2013, 2014 og 2015 oppdatering og videreutvikling av nettstedet [pilegrimsleden.no](http://pilegrimsleden.no) som en av de prioriterte arbeidsoppgavene. NPS skal sørge for at informasjonen på nett gir oppdaterte og relevante opplysninger om leden, vandringsmuligheter, overnattings- og andre tjenestetilbud, arrangementer med mer, på en hensiktsmessig måte for aktuelle brukere. I tildelingsbrevet for 2015 ber RA om at nyhetsformidling og bedre kartløsning på nett prioriteres, og oppfordrer NPS til å bruke kompetansen innad i RA i Avdeling for kunnskapsutvikling (nett og kart) og Kommunikasjonsenheten (nyheter og presse) inn i dette arbeidet.

Frem til januar 2013 var nettstedet [www.pilegrim.info](http://www.pilegrim.info) hovedsiden til den statlige pilegrimssatsingen og Pilegrimsleden. Nettstedet ble erstattet av domenet [www.pilegrimsleden.no](http://www.pilegrimsleden.no) av det midlertidige nasjonale sentret og det ble introduserte en ny kommunikasjonsstrategi, design og brukergrensesnitt. I samme tidsrom, januar 2013, ble det også etablert egne nettsider for de regionale pilegrimssentrene og Nidaros pilegrimsgård, med egne domenenavn, hvor hver aktør fikk ansvar for sin nettside.

I tillegg tillot det midlertidige sentret at SØT- prosjektet fikk bruke samme profil og nettdesign på nettsiden [www.stolavsleden.com](http://www.stolavsleden.com), som da ble en egen eksternt drevet nettside for én av de seks offisielle St. Olavsvegene til Trondheim.

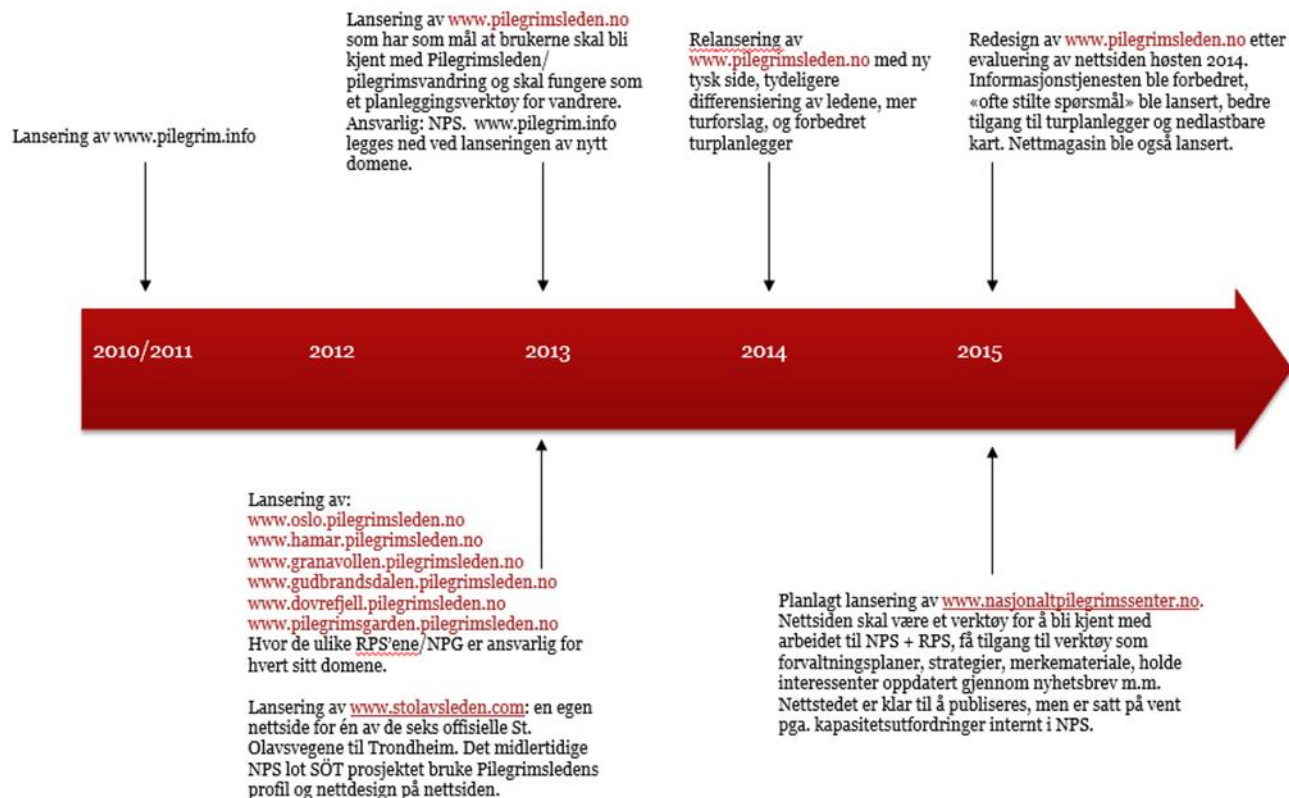
Nettsiden skulle forsterke merkevaren og kulturarven ved å tydeliggjøre historien og differensiere de seks ulike ledene. Den skal gjøre det lettere for brukerne å finne ut av hva som kan oppleves på de ulike ledene, og gi brukerne verktøy som Turplanleggeren, nedlastbare kart og turforslag til å planlegge vandringen.

I januar 2014 lanserte NPS [www.pilegrimsleden.no](http://www.pilegrimsleden.no) også på tysk, i tillegg til norsk og engelsk, samtidig som det ble gjort en del grep med innholdet, blant annet økt fokus på turforslag, Turplanleggeren, og en forsiktig differensiering av de ulike ledene. Lansering av nettside på tysk var et naturlig valg da Tyskland er det desidert største internasjonale markedet. Høsten 2014 ble det gjort ytterligere forbedringer på nettsiden som forsterket kommunikasjonsstrategien: Informasjonstjenesten ble forbedret, bedre tilgang til Turplanlegger og nedlastbare kart, og «Ofte stilte spørsmål» ble lansert, Nettmagasin ble også lansert. Den siste versjonen av [www.pilegrimsleden.no](http://www.pilegrimsleden.no) ble lansert januar 2015. Endringene har etter vår vurdering medført at [www.pilegrimsleden.no](http://www.pilegrimsleden.no) har blitt en mer tydelig brukerrettet nettside.

Turplanleggeren har kommet langt på vei i å bli et verdifullt verktøy for pilegrimen, men mangler noe i form av bruker- og utskriftvennlige kart. For å øke brukervennligheten anbefaler vi at papirutgaven av kartene fra turplanleggeren gir informasjon om turterrenget (stiplet linje for sti, heltrukket for vei), avstand (rutenett), og høydemeter. I tillegg anbefaler vi at koblingen fra kartblad-til-kartblad ved utskrift forbedres.

[www.pilegrimsleden.no](http://www.pilegrimsleden.no) retter seg mot brukerne. NPS har også sett behov for en nettside som er rettet mot aktørene som jobber inn i satsningen. Nettsiden [www.nasjonaltpilegrimssenter.no](http://www.nasjonaltpilegrimssenter.no) med tilhørende nyhetsbrev ble tenkt lansert. Dette skulle være en nettside som viser arbeidet til NPS og RPS'ene, og som kan være en kanal til viktige interessenter som tilbydere, kommuner, fylkeskommuner, kirken, direktorater, departementer, frivilligheten med flere. Hensikten med nettsiden er å forbedre dialogen og samarbeidet med disse samarbeidspartnerne, og her skal all relevant informasjon som de nevnte aktørene trenger for å gjøre sin jobb publiseres. Nettsiden skal være bevist på å fremheve frivillighet, og rose og framsnakke interessenter som arbeider med pilgrim. NPS skal være ansvarlig for nettsiden, men ønsker at RPS'ene ser nytten av siden og vil bidra med innhold. Nettstedet er klart til å lanseres, men er satt på vent pga. kapasitetsutfordringer internt i NPS.

Nedenfor er en del elementer knyttet til utvikling og lansering av nettsider listet i kronologisk rekkefølge.



NPS har etter vår vurdering kommet langt i å utvikle en digital informasjonskanal til pilegrimsvandrere, og turplanleggingsverktøyet på [pilegrimsleden.no](http://pilegrimsleden.no) er blitt et verdifullt verktøy inn i satsningen. I turplanleggeren på nettsiden til NPS er det lagt inn overnattingstilbud og kulturfasiliteter langs leden, som oppleves som svært positivt både blant brukere og de regionale sentrene. Kartet viser også proviant- og serveringsmuligheter langs leden, og nettsiden legger opp til at ruteplan kan lagres og skrives ut.

NPS har hovedansvar for oppdatering og utvikling av [pilegrimsleden.no](http://pilegrimsleden.no). Nettsiden har underdomener for hvert av de regionale sentrene, hvor de ulike regionale sentrene har utvikling- og vedlikeholdsansvar for sitt underdomene. De regionale sentrene har ansvar for å oppdatere informasjon for sitt underdomene for hvert av de ulike språkene, og samtidig rapportere opp til NPS om endring som påvirker turplanleggeren og øvrig informasjon på hoveddomenet. Utover design på nettsidene er det ikke gitt noen klar mal på informasjonsstruktur. Mangel på overordnet struktur og de regionale sentrenes ansvar for eget underdomene, har ført til ulik oppbygging og informasjonsdeling på de ulike underdomenene.

Vedlikehold og oppdateringer på nettsiden tar ofte lang tid som følge av at oppdateringer må gjøres i flere domener og på flere språk. Informasjonsdeling og grad av informasjon som er publisert på de ulike språkene er ulikt blant de regionale sentrene sine nettsider, og avhenger av de regionale sentrenes IT-kompetanse, språkkunnskap eller økonomiske ressurser til bistand i arbeidet. Informasjon fra hovedsiden er tilgjengelig på språkene norsk, engelsk og tysk, mens det for de ulike underdomene i hovedsak er på norsk og noe engelsk.

Samtidig som strukturen på nettsiden legger opp til klar ansvarsfordeling, indikerer ansvarsfordelingen risiko for ulik informasjon på hoveddomenet og de ulike underdomenene dersom endringer ikke blir fulgt opp og implementert i samtlige av de relaterte domene av samme person. Etter vår vurdering bør NPS og de regionale sentrene derfor se på tekniske løsninger for å tilrettelegge for enklere oppdatering av informasjon. NPS og de regionale sentrene bør også kartlegge mulighetene for å finne en bedre arbeidsfordeling for endringsimplementering og informasjonsdelingen på ulike språk.

En slik informasjonskanal som [pilegrimsleden.no](http://pilegrimsleden.no) har ulike målgrupper, og den digitale kommunikasjonen må dermed rette seg mot ulike målgrupper med ulikt behov. Nordmenn går i hovedsak ut fra friluftsliv- og kulturperspektivet, mens internasjonale brukere har ofte en mer spirituell motivasjon for å gå. De mest besøkte

sidene er «Turplanleggeren» og «Last ned kart» siden. Pakketurer er de minst besøkte sidene, men er et svar på NPS' næringsoppdrag.

Mersalg gjennom positive kundeopplevelser krever forventningsstyring av brukerne. Ettersom kvalitet i den fysiske leden i dag er ulik for de ulike ledene, anbefaler vi å forventningsstyre brukerne ved å gi ytterligere informasjon om kvalitet og tilbud på de ulike ledene, gjennom sannferdig og tydelig kommunikasjon, i større grad enn det nettsiden i dag legger opp til. Videre anbefaler vi at nettsiden øker synligheten til Gudbrandsdalsleden og tydeliggjøre at denne leden er den prioriterte leden i satsingen.

Oversikten nedenfor viser en betydelig trafikk på nettsiden. Nasjonsfordelingen harmonerer godt med interesse og bruk av leden fra ulike land, og viser ikke minst en betydelig økning i interessen.

### Geografisk trafikk til [www.pilegrimsleden.no](http://www.pilegrimsleden.no)

Trafikk på pilegrimsleden.no	01.05.14-31.08.14	01.05.15-31.08.15	Endring
Norge	20,486	37,191	82%
Tyskland	5,664	9,648	70%
USA	1,228	1,676	36%
Sverige	1,560	1,421	-9%
Danmark	1,716	1,310	-24%
Sveits	448	1,182	164%
Nederland	860	994	16%
Storbritannia	491	768	56%
Australia	411	738	80%
Spania	511	536	5%
Andre	3,039	4,322	42%
<b>Sum antall økter</b>	<b>36,414</b>	<b>59,786</b>	
Antall sidevisninger	132,768	237,697	
Antall sider pr økt	3.65	3.98	
Antall brukere	24,256	39,353	
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	
Nye besøkende	62%	63%	
Returnerende besøkende	38%	38%	

## 4.8. Kjerneproduktet - den fysiske leden

### 4.8.1. Trasevalg, skjøtsel og vedlikehold

Det fremgår av strategien fra 2012 at merking, skjøtsel og vedlikehold av pilegrimsleden skal til enhver tid være tilfredsstillende. For å nå overordnet målsetting om «verdiskaping og positiv utvikling langs leden gjennom økt bruk av den», er det essensielt at fysisk kvalitet og merking av leden er på et akseptabelt nivå for brukerne. Det er etter vår oppfatning en felles forståelse blant alle aktørene i satsingen at tilstrekkelig merking og skjøtsel skal prioriteres. Tilstrekkelig fremkommelighet og merking av leden er en forutsetning for å kunne knytte næringsutvikling og annen aktivitet til leden.

I tildelingsbrevene fra RA for 2014 og 2015 er Gudbrandsdalsleden trukket frem som prioritert led og aktørene skal prioritere slik at denne leden er tilfredsstillende merket og skjøttet og har nødvendige tilbud. Det er fra flere interessenter gitt uttrykk for at den fysiske kvaliteten til Gudbrandsdalsleden er langt på vei tilfredsstillende, men at det gjenstår noe arbeid rundt merking og skjøtsel på deler av leden.

Merking og skjøtsel er en kontinuerlig arbeidsoppgave og ledene må vedlikeholdes gjennom sesongen. Det benyttes i dag skilt med god kvalitet, men som er kostbare og attraktive «samleobjekter». Det er i evalueringen stilt spørsmål om nødvendigheten av kostbare merker, selv om de er mer miljøvennlige. Videre er det etterlyst



mer bevisst plassering av merker. Plassering i trær er kan være mer gunstig. Vandrere som går seg vill er uheldig for omdømme uansett hvem som kan klandres for dette.

NPS har bearbeidet og sendt ut ny merkehåndbok med nasjonale standarder. Det må følges opp regionalt at denne etterleves slik det oppnås en enhetlig merking langs leden. Enkelte regioner gjennomfører opplæring av frivillige i merking og skjøtsel og dette bør være standard for alle som skal drive slikt arbeid.

Trasevalget langs Gudbrandsdalen byr tidvis på krevende utfordringer for vandreren. Den historiske traseen er noen steder kjent, mens den ofte er innenfor en «korridor» gjennom dalen. I det siste tilfellet gis det mulighet for mange interesser til å påvirke trasevalget. Det hevdes at dette har ført til at leden «svinger innom» kulturminner mer av lokal interesse og hvor trasevalget ikke er i samsvar med langvandrers ønsker. Det kan være flere årsaker til at det kan være behov for å endre traseen. Her er det mange hensyn å ta, og ulike interesser som må høres. Nytt trasevalg kan kollidere med reguleringsplaner og grunneierinteresser og krever endringer i guidebøker, kart og elektroniske spor. Det kan også få konsekvenser for etablerte tilbydere langs leden dersom avstanden blir stor. NPS må ha et nasjonalt ansvar for ledene og godkjenning av endringer. Dette kan imidlertid delegeres til eksempelvis fylkeskommunene etter gitte retningslinjer.

I den nasjonale strategien er det en ambisjon om at deler av leden skal være universelt utformet. Vi oppfatter at dette er et område som det har vært lite fokus på og anbefaler NPS å vurdere om det er områder som er godt egnet for slik tilrettelegging.

Skibladner har fått status som «pilegrimsbåt» og det registres en trend ved at vandrere benytter vestleden via Granavollen og fortsetter med båt over til Hamar.

Kommunenes arbeid med skjøtsel og merking hviler på frivillighet og i en del tilfeller avtaler med fylket og RPS. Engasjementet er varierende i kommunene og dette vises også på kvaliteten av ledene. Flere gir uttrykk for at pilegrimssesongen strekker seg ut i tid og at dette innebærer en lengre sesong også for de som skal stå for skjøtsel og merking. Viktigheten av at arbeidet kommer tidlig nok i gang understrekes.

Merking i Oslo og Trondheim har vært en betydelig utfordring. Dette er nå vesentlig endret i Trondheim, hvor flere leder er merket. Oslo kommune viser nå en mer positiv holdning og har bevilget 2 mill. kr til merking og det forventes derfor en klar bedring ilt 2016.

I dag er det 8 godkjente leder i Norge, hvor Gudbrandsdalsleden har vært den prioriterte de siste årene. I tillegg jobbes det med å godkjenne kystleder fra Rogaland til Trondheim og fra Bodø til Trondheim, samt en Pilegrimsled på vestsida av Oslofjorden. Ledene har gjennomgående svært varierende grad av merking og skjøtsel. Enkelte går i svært krevende terreng med lange avstander mellom tilbudene. Det må forventes å gå mange år før alle leder har samme kvalitet – om dette noen gang skal være en målsetting. Det er derfor av stor betydning at man i markedsarbeidet er tydelig på hvilken standard som vandreren kan forvente å møte. Vi stiller spørsmål ved om dette kommer tydelig nok fram i dag. Enkelte leder kan eksempelvis klassifiseres som lokale og andre nasjonale med varierende roller, ansvar og krav.

Vi anbefaler NPS å formidle vanskelighetsgrad og kvalitetsforskjeller på de ulike strekningene i deres turplanleggingsverktøy på nettsiden, hvor det også kan fremgå hvilke type trasé vandrerne skal gå på (sti, kjerrevei, vei, innmark, utmark m.m).

## **4.8.2. Natur og miljøspørsmål**

Pilegrimssatsningen har i dag som mål at flest mulig skal ta i bruk (deler av) leden. NPS' reviderte strategidokument for 2015-2030 (datert 22.01.15) angir 42 000 utstedte Olavsbrev som mål i 2030. I 2014 ble det utstedt 693 Olavsbrev til vandrere som har gått de 10 siste milene inn til Trondheim. En slik økning i antall pilegrimer som målet for 2030 vil tilsi, kan gi betydelig økt slitasje på terrenget.

Det er ulikt syn på hvor skadelig en slik økning av pilegrimer vil være for naturen. I tettbygde strøk sees pilegrimsvandring på som en svært miljøvennlig og skånsom aktivitet. I mer sårbare høyfjellsområder hvor traseen også går gjennom områder med eksempelvis villrein og moskus kan dette by på større utfordringer.

Problematikken retter seg også mot forsøpling og toalettfasiliteter når antallet vandrere øker. Tiltagende bruk av sykkel innebærer også økt slitasje. Det er enighet blant interessenter at pilegrimsvandring ikke innebærer noen stor natur og miljørisiko i dag, men at problematikken bør settes på dagsorden ved betydelig økning av antall vandrere. Ledene er også ofte i bruk som vanlige turstier, noe som sannsynligvis innebærer en større slitasje enn pilegrimsvandringene. På Dovrefjell hevdes det at bruk av leden er fordelaktig fremfor andre

turstier da leden går i utkanten av verneområder. Vi anbefaler NPS å etablere et godt samarbeid med natur- og miljøverninteressene før eventuelle interessekonflikter oppstår.

I strategidokumentet fra 2012 er det lagt føringer for at det skal være et organisert og godt samarbeid med berørte grunneiere. Gjennom evalueringen er det uttrykt bekymring over manglende langsiktige skriftlige avtaler med mange av de berørte grunneierne. Dette er spesielt relevant når leden går over innmark, men kan også være en utfordring i utmark. Utenlandske vandrere kan ha liten innsikt i norske forhold og det er behov for skilting, eksempelvis ved inngang til beiteområder.

### **4.8.3. Kulturformidling**

I strategidokumentet fra 2012 er det lagt føringer for at trasevalg skal ha tydelig forankring i kulturminner, og at oversikt over kulturminner langs pilegrimsleden skal være oppdatert og lett tilgjengelig.

Det er gjort et godt stykke arbeid med tilgjengeliggjøring av informasjon rundt kulturminner langs leden, og det arbeides i dag med flere informasjonstavler i tilknytning til kulturminner. Det er videre lagt arbeid i å knytte kulturminner til GPS og bruk av mobiltelefon, som gir mulighet til å bli informert mens man er på vandring. Status i arbeidet for GPS-sporet er i dag usikkert, og vi mener at dette er noe NPS bør følge opp fremover.

Kulturminner er en viktig del av leden ettersom dette er med på å differensiere leden fra en vanlig tursti. En mulig utfordring i arbeidet er hensynet til kulturminnevernet og at økt antall vandrere kan medføre fare for å ødelegge kulturminner. Det er derfor viktig at satsningen i regi av NPS har god kommunikasjon og godt samarbeid med fylkeskommunene og andre for å sikre tilstrekkelig vern av kulturminner.

Interessenter har gitt uttrykk for ønske om et mer bevist forhold til formidling og tilrettelegging for kulturminner langs leden. Det er i dag opp til hver enkelt kommune hvor mange informasjonstavler om kulturminner som settes opp, og kommunene bestemmer også utformingen på slike informasjonstavler. Mye av merkingen er kun på norsk og gjerne også på dialekt. Engasjement er svært varierende mellom kommunene og gjerne knyttet til enkeltpersoners interesse for området. Skal leden fremstå som en helhetlig satsning bør det vurderes å utvikle også mal på hvordan informasjonstavler skal se ut, og på hvilke språk det skal kommuniseres. Videre er det ifølge interessentene et godt stykke arbeid igjen på nettsidene rundt formidling av kulturminner.

Det er ulik grad av kompetanse rundt kulturformidling ved de regionale sentrene, og ett tiltak kan være å sette opp kurs og finne arenaer hvor ledere, guider, pilegrimsprester, pilegrimsfelleskap og andre frivillige kan erverve slik kunnskap.

Et tiltak for å styrke leden som kulturformidlingsarena overfor barn og unge kan være å benytte den aktivt både i konfirmantundervisningen og i forbindelse med den kulturelle skolesekken. Det gjennomføres allerede konfirmantvandring i betydelig omfang i enkelte regioner.

## **4.9. Fra enkel overnatting til næringsutvikling**

I henhold til rollefordelingen omtalt i strategien skal

*«Nærings- og handelsdepartementet ha et ansvar for å ivareta pilegrimssatsingen innenfor sine oppgaver knyttet til reiselivsnæringen. Pilegrimssatsingen skal reflekteres i regjeringens nasjonale reiselivsstrategi og markedsføring av pilegrimsleden styrkes gjennom samarbeid med Innovasjon Norge, destinasjonsselskaper og næringslivsaktører.*

*Innovasjon Norge har oppfølgingsansvar for flere departementer innenfor næringsutvikling, herunder reiseliv, landbruk m.m. og skal bidra innenfor områder som produktutvikling, kompetanseheving, markedsføring, nettverk og samarbeid.»*

Det fremgår av årsrapportene at NPS har hatt noe samarbeid og deltatt på salgsmesser i regi av Innovasjon Norge. Vi har ikke inntrykk av at det er etablert et omfattende samarbeid, og at Innovasjon Norge sitt engasjement i pilegrimssatsingen er begrenset. Av tildelingsbrevet fra RA til NPS for 2015 fremgår også at samarbeidet med Innovasjon Norge om tilrettelegging og markedsføring bør styrkes.

Samarbeidet med næringslivet foregår på to hovedområder. På den ene siden må det gjennom markedsarbeid arbeides for å øke antall som ønsker å benytte «produktet pilegrimsleden». Dette krever samarbeid med turoperatører mv og synliggjøring på arenaer hvor disse er tilstede. På den annen side må det utvikles et næringsliv langs leden som gir et innhold til produktet, som omfatter overnatting, spisesteder, transport mv.

I følge strategien fra 2012 må det

*«stimuleres til at det blir opprettet tilstrekkelig med overnattings- og serveringssteder som tilfredsstillende behovene til vandrerne.»*

Det fremgår av Årsrapporten fra NPS for 2014 at det fortsatt er flere av de godkjente ledene som mangler infrastruktur for å kunne betjene langvandrerne som ønsker mulighet for overnatting og bespisning.

I tildelingsbrevet for 2015 ber RA om at NPS prioriterer å sikre høy kvalitet på strekningen Dovrefjell til Trondheim, og at erfaringene fra tiltak her brukes på Gudbrandsdalsleden for øvrig og andre leder. RPS-ene sør for Dovre har vært noe kritisk til en slik prioritering dersom dette medfører mindre midler til deres regioner

Utvikling av et dekkende tilbud er svært krevende og det må være en riktig prioritering å konsentrere arbeidet om Gudbrandsdalsleden i første omgang. Dette har også sammenheng med at antall brukere og mangler i tilbudet er såpass betydelig på andre leder at det vil være et meget stort løft å få dette på plass og som ikke vil være økonomisk bærekraftig i overskuelig fremtid.

NPS utarbeidet i 2014 «Strategisk næringsplan for pilegrimsleden». Denne er i hovedsak konsentrert om å utvikle tilbudet langs leden, mens det foreligger en egen strategi for markedsføring. Planen

*«skal være oppfordrende for de regionale pilegrimssentrene, samt retningsgivende for fylkeskommuner, kommuner, destinasjonsselskaper og andre interessenter.»*

Det påpekes at man ønsker et livskraftig næringsliv og å arbeide med bedriftsutvikling og forretningsmodeller for en mer lønnsom drift. Næringsarbeidet omhandler fem hovedsatsningsområder

- Led-kvalitet og infrastruktur
- Kapasitetsbearbeiding
- Kvalitetsutvikling på overnatting og servering
- Standardisering, pakketering og internasjonalisering av produktet knyttet opp mot pilegrimsleden
- Forskning, undersøkelser og utvikling

Strategien inneholder en beskrivelse av hvert av de fem områdene med status i dag og hvilke hovedtiltak som bør gjennomføres. Planen angir hvilke maksimale intervall det bør være mellom overnattings- og spisesteder. Det foreslås å utvikle en kapasitets- og ekspansjonsplan for utvikling av nye eller større overnattingssteder. Realisering av en slik plan krever aktiv støtte fra kompetente ressurser i NPS/RPS og et nært samarbeid med andre som kan bidra; eksempelvis fylkeskommunene og destinasjonsselskaper.

Planen beskriver også behovet for faste møter mellom NPS/RPS-ene og tilbyderne, noe som allerede er på plass for deler av leden. I tillegg foreslås oppsøkende virksomhet for å kartlegge og avdekke behov for å styrke kvaliteten i tilbudet.

Det påpekes som viktig å få utviklet flere og bedre pakker både for det norske og utenlandske markedet. Pakkene kan både være knyttet til pilegrimsvandring isolert, men bør også kunne kombineres med andre tilbud i Norge. Det er et langsiktig og krevende arbeid å få solgt inn disse pakkene hos relevante operatører.

Etter vår vurdering inneholder den strategiske næringsplanen gode strategier og tiltak, men den synliggjør også at man har en betydelig vei å gå før man har et bærekraftig reiseliv langs leden. Tiltakene krever en aktiv dialog med leverandørene langs leden og ikke minst med destinasjonsselskaper og reiselivsoperatører. For å lykkes må de ansvarlige ved NPS for næringsarbeidet og markedsføring ta en aktiv rolle da kompetansen i tilknytning til dette er varierende i RPS-ene.

Pilegrimene er en sammensatt gruppe med ulike behov og preferanser. Noen vil ha enkle og billige tilbud, mens andre stiller høye krav til komfort. Ideelt burde det derfor vært utviklet parallelle tilbud for overnatting og bespisning av ulik standard med riktige intervall for dagsmarsjer. Langvandrerne vil ha andre behov enn for eksempel de som deltar på en gruppereise hvor deler av reisen skjer med buss.

Det er vårt inntrykk at det arbeides bevisst og godt fra NPS og RPS-ene for å etablere et sammenhengende tilbud av akseptabel kvalitet langs Gudbrandsdalsleden, selv om det kan være vanskelig å variere lengden på dagsmarsjene. I første omgang er det viktigste at det faktisk eksisterer et tilbud, i neste omgang kan man se på mulighetene for variasjon. I henhold til Strategisk næringsplan bør det for hver 25 kilometer finnes et samlet tilbud på minst 30 sengeplasser. Tilbudet er naturlig nok svakest utbygd i skogs- og fjellområder med liten bebyggelse.

RPS-ene har god oversikt over tilgjengelige overnattingssteder i sin region, og har jevnlig kontakt med tilbyderne. På strekningen Sundvollen – Lillehammer er det eksempelvis 33 registrerte overnattingssteder. En god del tilbyr et begrenset antall plasser og har dette tilbudet som tilleggsnæring, og heller ikke ambisjoner om utvidelser av betydning. Det ligger selvsagt også betydelige begrensninger i at slike tilbud anvendes i liten grad utenom pilegrimssesongen. Inntektene brukes eksempelvis til å vedlikeholde eldre bygninger med en viss kulturhistorisk verdi som benyttes til formålet. Enkelte av fylkeskommunene gir også støtte til utvikling av tilbud, noe som kan være helt avgjørende for å komme i gang.

Andre tilbyr «gårdsturisme» med luksuriøse helårstilbud som prismessig ligger på et helt annet nivå og utenfor hva deler av målgruppen ønsker seg. Disse er også gjerne mer interessert i grupper enn enkeltturister. Her er det viktig å være oppmerksom på at det ikke nødvendigvis er pilegrimens betalingsevne som er avgjørende for valg av type tilbud, men det som vedkommende ønsker at nettopp denne vandringen eller reisen skal inneholde.

Overnattingssteder som ikke i hovedsak er innrettet mot pilegrimer, men har et bredere kundegrunnlag som for eksempel Hjerkin Fjellstue, vil ha et økonomisk grunnlag for å gi et bedre tilbud også til pilegrimene. I en fase hvor antall pilegrimer fortsatt er begrenset vil en slik kombinasjon være avgjørende for å ha en bærekraftig virksomhet.

Det er gjort et godt arbeid med innhenting av informasjon om overnattingssteder som gjøres tilgjengelig via pilegrimsleden.no. Det er viktig at de steder som tilbys har en viss kvalitet. Aller viktigst er imidlertid at presentasjonen av tilbudet er troverdig. Når pilegrimen (eller turoperatøren) planlegger må beskrivelsene være riktige slik at forventningene blir innfridd. Dette er helt avgjørende for å bygge et godt omdømme. Når pilegrimen besøker RPS-ene har disse en viktig oppgave i å rettlede om muligheter og begrensninger på neste etappe. Her må RPS-ene bli bedre på slik veiledning fram til neste senter, og ikke bare til ytterkanten av egen region.

Evalueringen har vist at det er ulike syn på etablering av ulike sertifiseringsordninger for overnattings- og spisesteder. De fleste mener at det må være en type godkjenning som gir uttrykk for en viss standard. Man er imidlertid skeptisk til et mer finmasket nett med tildeling av stjerner eller lignende.

Det er også et spørsmål om det skal organiseres transporttilbud. Her kan det etableres pakker hvor deler av vandringen skjer til fots, mens man transporteres med buss på deler av strekningen. Fordelene med dette er at man får mulighet til å besøke flere av de mest attraktive steder og kulturminner over en lengre strekning, og at det er langt enklere å finne passende overnattingstilbud. Et slikt tilbud vil naturligvis appellere kun til et segment og må sannsynligvis være forhåndsdefinert.

Det er gjort forsøk med bagasjetransport, men tilbudet har vært så lite benyttet at det ikke er mulig å få lønnsomhet i dette i dag.

RPS-ene opplever at det er vanskelig å få ut oversikter over antall gjester og informasjon om disse fra overnattingsstedene. Man har derfor begrenset statistikk over kapasitetsutnyttelsen.

## **4.10. Internasjonalt arbeid**

Pilegrimstradisjonen er i sin natur internasjonal og det internasjonale og nasjonale arbeidet bør sees på samlet. De europeiske kulturveiene deler samme kulturelle bakgrunn og en felles historie. Når vi skal vurdere internasjonalisering er det naturlig å se på to hovedelementer, faglig utvikling og markedsføring overfor potensielle tilbydere. I NPS er ansvaret for dette skilt og omtalen her er relatert til faglig arbeid.

NPS benytter en del ressurser på arenaer for akademisk nettverksbygging og faglig utvikling. Dette er i betydelig utstrekning personlige nettverk med lang og omfattende kompetanse om pilegrimstradisjoner og – arbeid. Det er imidlertid reist spørsmål om nytteverdien for NPS står i forhold til ressursbruken.

I henhold til strategien skal det legges til rette for at statusen som Europeisk kulturveg kan utnyttes til å nå fram med informasjon i internasjonale nettverk og til å etablere møteplasser for kompetanseutvikling

The European Route of St Olavs Ways har status som Europeisk kulturvei (ECR). Godkjenning som ECR gis for 3 år av gangen. Denne delen av ECR er et samarbeidsprosjekt med Sverige og Danmark. Fra norsk side var NPG svært sentral i etableringen, men ansvaret ble flyttet til det midlertidige nasjonale sentret da dette ble opprettet. Eierskapet til ECR i Norge har fremstått som noe uavklart. ECR skal gi oppmerksomhet og være et kvalitetsstempel overfor reiselivsoperatørene. Vi oppfatter noe ulike vurderinger av viktigheten av å opprettholde og eventuelt videreutvikle status som Europeiske kulturveier, men at konklusjonen er å oppfylle

kravene til videre medlemskap. I tildelingsbrevet har RA slått fast at NPS skal arbeide for at status som europeisk kulturveg opprettholdes og at NPS tar en ansvarlig rolle på norsk side.

I 2014 har NPS bl.a. tatt del i markeringen av 1000-årsjubileet for St. Olavs dåp i Rouen, styrket nordisk samarbeid gjennom kontakter med Danmark, Sverige og Finland, deltatt i styringsgruppa for den Europeiske avdelingen av Green Pilgrimage Network og bistått Trondheim kommune i å etablere en tettere kontakt med Betlehem.

Det er en oppfatning av at tilstedeværelse på faglige nettverksarenaer og arbeidet med Europeiske kulturveier innebærer en synliggjøring som har verdi, men som likevel har begrenset betydning for antall pilegrimer som kommer fra utlandet. Sluttbrukerne nås på andre arenaer som gjennom reiseportaler, youtube, (elektroniske) guidebøker på ulike språk mv. Nå har også ECR egen nettside og NPS bør se på hvordan dette kan kobles og utnyttes i markedsarbeidet.

I tildelingsbrevet for 2015 understreker RA at det internasjonale arbeidet må bidra til utviklingen nasjonalt og ber RA om at

*«NPS utarbeider en plan for det internasjonale arbeidet som prioriterer og integrerer arbeidet i senterets samlede virksomhet. Det bør legges vekt på utviklingen av pilegrimsarbeidet og Pilegrimsleden i Norge.»*

RPS-ene savner erfaringsoverføring fra det internasjonale arbeidet. Hva kan RPS-ene ta med seg inn i sitt arbeid med tilrettelegging for pilegrimene? Dette er et spørsmål som samsvarer med RA sin bestilling til NPS.

## **4.11. Aktivitet og brukererfaringer**

NPS har gjennom tildelingsbrev fra RA for 2014 og 2015 blitt bedt om å dokumentere hvordan bruken av Pilegrimsleden har utviklet seg og hvilke effekter dette gir. I 2014 ble NPS bedt om å lage opplegg for telling/dokumentasjon av antall vandrere, gjestedøgn, aktiviteter, brukererfaringer o.l. som er egnet til å belyse utviklingen. Fra tildelingsbrev i 2013 ble samme dokumentasjonsoppdrag gitt, men da kun for strekningen Dovrefjell til Trondheim.

I tildelingsbrevene fra NPS til de regionale sentrene blir dokumentasjonskravet videreført. De regionale sentrene blir pålagt å bistå med telling av pilegrimer, gjøre avtaler med overnattingssteder om telling av pilegrimer og telle egne lokale pilegrimsrelaterte aktiviteter som er relevant for rapportering.

### **4.11.1. Aktivitet og verdiskaping**

Det er generelt mangelfull kunnskap om bruk av leden og infrastruktur rundt denne. NPS og RPS-ene har etablert ulike registreringer, men rutiner og endringer i underliggende strukturer reduserer kvaliteten i dataene.

Selv om de regionale sentrene har hatt i oppgave å rapportere inn tall for økt aktivitet og næringsutvikling over flere år, er det fremdeles uklarerhet rundt hva som skal registreres, hvilke aktører en skal innhente tallmateriale fra, og det er ulik grad av kvalitet på de innrapporterte tallene. Vi anbefaler NPS å utarbeide tydeligere retningslinjer og krav til innhenting av statistikkdata og hvilke data tilknyttet pilegrimssatsningen som det skal rapporteres på for å kunne fremvise målbare resultater gjennom kvantitativ data. En del av dette arbeidet er selvsagt også å motivere interessentene og tilbydere til å foreta registrering og rapportering.

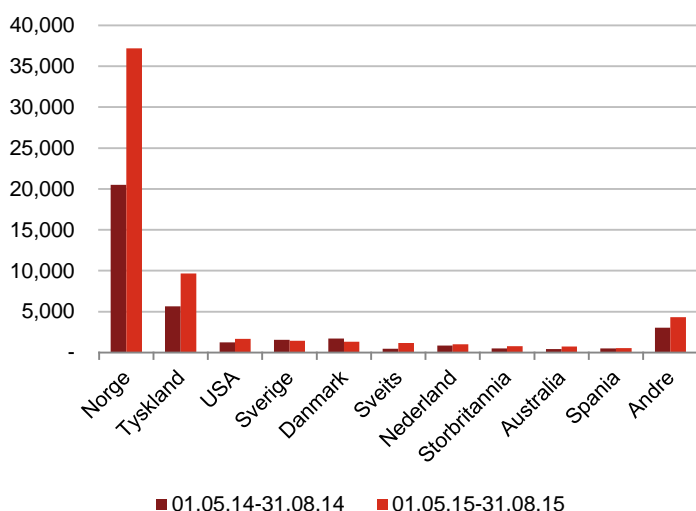
Noen av de sikreste data er knyttet til utvikling i antall overnatting innenfor Dovrefjell RPS, og disse viser en klar aktivitetsøkning som også vil være en økt verdiskaping gitt de tjenester som tilbys.

Alle registreringer indikerer imidlertid en retning som viser økt aktivitet. Det er svært sannsynlig at dette også innebærer økt verdiskaping. Vi presenterer nedenfor noe av de tallmaterialet som er tilgjengelig. En del data for 2015 mangler naturlig nok, og kan være noe ufullstendige der disse er gjengitt.

#### **Bruk av hjemmesiden**

Det er gode tallgrunnlag for geografisk fordeling av brukere av hjemmesiden, og dette kan gi en indikasjon på nasjonalitetsfordelingen blant de som faktisk går leden.

## Trafikk på pilegrimsleden.no

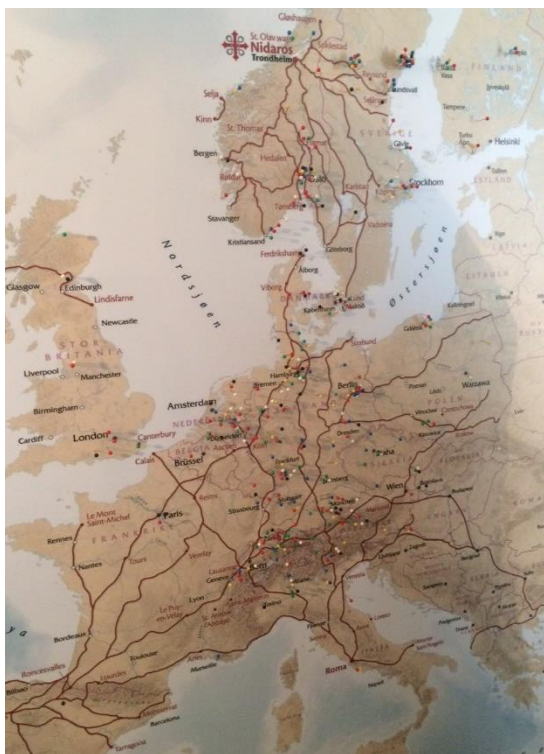


Kilde: NPS

## Pilegrimer ved Nidaros pilegrimsgård

NPG registrerer de pilegrimer som kommer innom sentret. Pilegrimene svarer på spørsmål om nasjonalitet, alder, kjønn, brukt led, startsted mv, og informasjonen samles i en rapport.

Som en kuriositet lar man vandrerne sette en nål på kartet for stedet de kommer fra. Som bildet under viser, har største delen av sesongens utenlandske vandrere inn til Nidaros vært fra land i Mellom-Europa, i hovedsak fra Tyskland og Nederland. Dette bildet stemmer godt overens med de regionale sentrenes inntrykk hvor det rapporteres om at tyske vandrere er i betydelig flertall. Det regionale senteret på Hamar har inntrykk av at nærmere 80% av vandrere som besøker sentret er tyskere. Pilegrimssatsningen har i liten grad posisjonert Norge utenfor Europa.

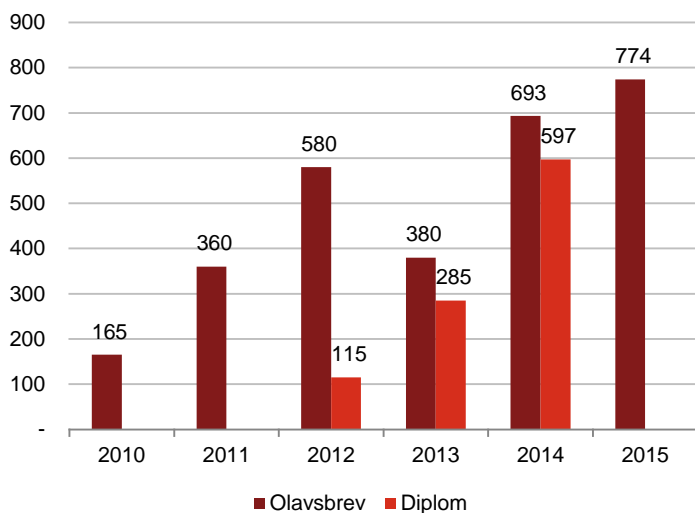


## Økning i antall Olavs brev og diplom

Nidaros Pilegrimsgård utsteder «Olavs brevet» til de som har gått de ti siste milene inn til Trondheim, eller syklet de siste 20 milene på samme strekning. Ettersom ordningen baseres på at pilegrimene selv må oppsøke Pilegrimsgården for å få utstedt Olavs brevet gir ikke antall utstedte Olavs brev et riktig tall på antall pilegrimer, men årlig utstedte brev kan gi en indikasjon på utviklingen i antallet langs denne strekning. I tillegg deler Nidaros Pilegrimsgård ut diplom til alle pilegrimer som ønsker å ha et bevis på at de har pilegrimsvandret til Nidaros.

Som figuren under viser, er det en tydelig positiv utvikling over årene i antall pilegrimer som går mot Nidaros.

### Antall utdelte Olavs brev og Diplom



Kilde: Årsrapport for NPS og NPG, 2014,

## Økning i antall overnattingsdøgn

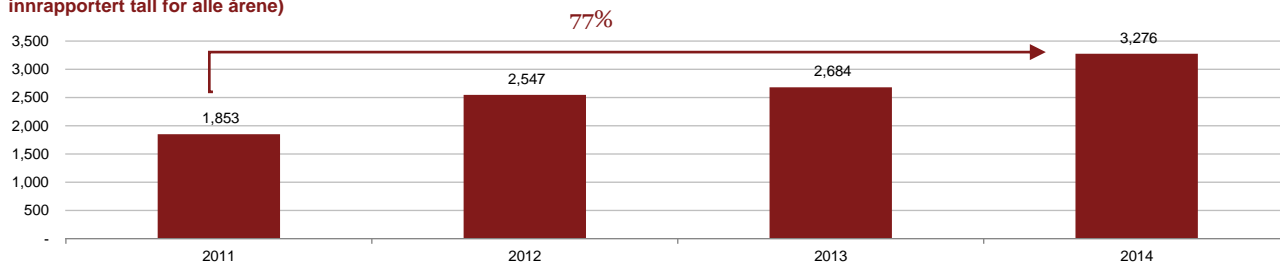
Registrering av overnattingsdøgn og samling av informasjon knyttet til dette har blitt gjennomført i ulik grad i de enkelte regionene. Det har vært noe uklareheter i hvilke aktører som det skal innhentes tallmateriale fra og det blir dermed vanskelig å si noe nøyaktig om utviklingen for den samlede satsningen. Oversikten nedenfor viser at det er huller i statistikk materialet, men indikerer en tydelig økning i aktivitet over tid.

### Regional overnatting av Pilegrimer

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	CAGR
Granavollen						375	n/a
Oslo					700	700	0%
Hamar				629	732	1,045	29%
Stiklestad				256	514	1,128	110%
Dale Gudbrand	408	751	917	1,053	1,214	1,200	12%
Dovrefjell	1,475	1,878	3,330	3,575	4,406	3,996	21%

Dovrefjell RPS har imidlertid utført målinger for de samme overnattingsstedene år for år, og utviklingen gir god indikasjon på økt aktivitet og verdiskaping i form av næringsinntekter fra overnattings- og serveringstilbud langs strekningen fra Nord-Sel og til Sundet Gård i Trondheim kommune, som Dovrefjell RPS har oppfølgingsansvaret for. I tabellen under fremgår utvikling i antall overnattingsdøgn for overnattingssteder i RPS Dovrefjell som har innrapportert tall for samtlige av årene 2011-2014:

Antall overnattinger på pilegrimsherbergene i region Dovre 2011-2014 (inkl kun overnattingssteder som har innrapportert tall for alle årene)



Kilde: Årsrapport Dovre RPS, 2014

Tabell nedenfor viser overnattingsdøgnene fordelt over de ulike steder, og viser at de fleste har hatt sin andel av økningen.

	2011	2012	2013	2014
Fokstugu fjellstue	242	340	497	601
Budsjord gard	220	250	170	350
Sundet gård	219	231	216	310
Meslo gård	194	313	242	268
Hjerkinn fjellstue	47	115	222	244
Hageseter	150	150	150	200
Furuhaugli	60	75	155	172
Hæverstølen	92	168	123	169
Segard Hoel	50	170	178	150
Kleivan	75	150	125	150
Toftemo turiststasjon	60	90	100	120
Kongsvold fjeldstue	100	110	120	120
Vollheim camping	150	166	74	91
Dovregubbens hall	16	30	100	90
Jørungard middelaldersenter	67	73	65	85
Engelshus gard	44	41	61	76
Sandbakken camping	30	50	60	60
Gjesteheim Havdal	37	25	26	20
<b>SUM</b>	<b>1,853</b>	<b>2,547</b>	<b>2,684</b>	<b>3,276</b>

Tilsvarende utvikling ser vi for antall overnattingsdøgn for de regionale sentrene som også tilbyr overnatting. Her har økningen samlet sett vært på 63% fra 2013 til 2015.

#### Antall overnattinger av Pilegrimer på de regionale sentrene som tilbyr overnatting

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	CAGR
Hamar				70	105	185	63%
Dale Gudbrand	20	96	122	98	139	212	60%
Nidaros Pilegrimsgård		536	823	648	939	932	15%

Kilde: NPS og Årsrapport NPG 2014



## Ikke tilstrekkelig pålitelige tall for registrering av vandrere

I 2014 ble det utplassert 9 elektroniske tellere for registrering av trafikk på leden på strekningen Oslo-Trondheim. I tillegg har NPS i samarbeid med Østfold fylkeskommune satt opp to tellere på leden i Østfold.

Tre av tellerne ble satt opp i 2015 og vi har dermed ikke grunnlag for sammenligning opp mot 2014. To av de øvrige tellerne (Gudbrandsdalen-Øyer og Dovrefjell 1 Grønbakken) opplevde trolig teknisk feil i 2015 som ga utslag i antall talte vandrere, og de to tellerne utplassert i hhv Stiklestad-Munkeby og Rennebu-Voll gir ikke representativt datagrunnlag som følge av hhv bytte av tellerlokalisering og midlertidig omlegging utenfor teller som følge av kraftig nedbør langs leden.

Dette medfører at bare fire av de utplasserte tellerne kan si noe om utviklingen fra 2014-sesongen opp mot årets sesong. Blant disse er det kun telleren i Orkanger-Svorkmo som måler ren pilegrimstrafikk, og denne telleren viser en økning på 84% fra fjorårets sesong. Det er midlertidig for få tellere som gir sikre tall til at vi kan konkludere på utviklingen i trafikken.

### Tellerdata fra Eco counter i regi av Pilegrimsleden.

Tellerne	2014			2015			Kommentar			
	15.06.14-22.09.14	15.06.15-22.09.15	Vekst	Daglig gj.snitt	Måned-snitt	Fordeling andel mot nord		Daglig gj.snitt	Måned-snitt	Fordeling andel mot nord
Moss-Mosskogen***		3,875	n/a				39	1,191	50%	Satt opp i 2015
Moss/ Rygge Telemarkslund*		426	n/a				4	131	45%	Satt opp i 2015
Eidsvoll		4,706	n/a				48	1,447	64%	Satt opp i 2015
Hamar-Prøysenskogen***	2,907	2,125	-27%	29	885	52%	21	653	58%	
Gudbrandsdalen-Øyer*	375	n/a		4	114	79%				Teknisk feil i 2015
Dovrefjell 1 Grønbakken***	7,997	11,328	42%	80	2,434		114	3,483		Noe høyt tall i uke 34 2015 som kan skyldes mye turister/dyretrekk/teknisk feil
						58%			51%	
Dovrefjell 2 Vårstigen**	2,903	2,884	-1%	29	884	58%	29	887	56%	
Orkanger-Svorkmo*	384	707	84%	5	167	90%	7	217	82%	Teller som måler tilnærmet kun pilegrimer
Trondheim - Kastberga**	1,784	2,010	13%	18	543	64%	20	618	65%	
Stiklestad-Munkeby*	530	293	-45%	5	161		3	90		Bytte av tellerlokalisering i 2015 til plassering med mindre turtrafikk, grunnet bygging
						52%			61%	
Rennebu-Voll*	550	303	-45%	6	195	73%	5	149	82%	Teller som måler tilnærmet kun pilegrimer. Mye regn på stien slik at mange gikk utenfor stien i 2015 og dermed unngikk telling. Telleren i Rennebu skal derfor flyttes.
<b>Totalt antall</b>	<b>17,430</b>	<b>28,657</b>								
	7,978	7,726								

Merk: Trafikk mellom kl 23-06 er tatt vekk da det lite sannsynlig er pilegrimer

Kilde: Mattias Jansson, NPS, Tr.heim 22.09.15

\*) Måler ren pilegrimstrafikk

\*\*) Måler til en viss grad ren pilegrimstrafikk

\*\*) Måler bruk av pilegrimsleden (inkl trimmere o.l)

Oslo RPS har over årene registrert antall langvandrere som går ut fra senteret. Tallene som vist i tabellen under, viser en vekst på hele 263% fra 2011-2015, med en gjennomsnittlig årlig vekst på 38%.

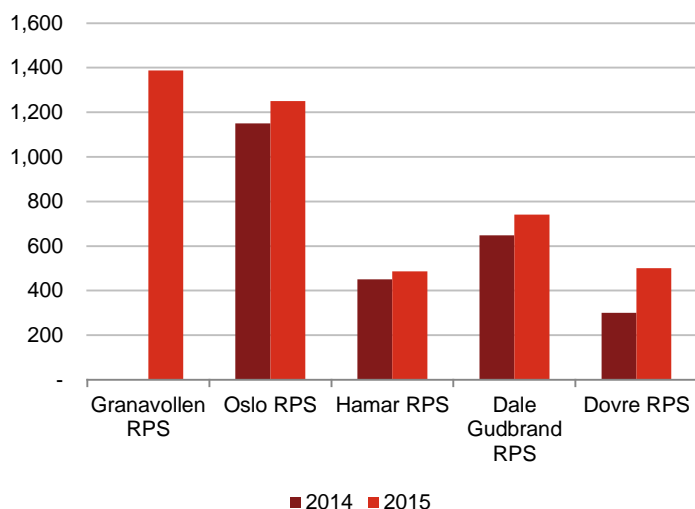
### Antall langvandrere utsendt fra Oslo Regionale Pilegrimssenter

År	2011	2012	2013	2014	2015	CAGR
# Langvandrere	78	165	157	238	283	38%

## Besøk i Pilegrimssentrene

Utvikling i besøk på pilegrimssentrene har hatt en positiv utvikling fra 2014 til 2015 for de fleste regionale sentrene:

### Besøk på Pilegrimssenter



Kilde: NPS

Tallene for Oslo RPS inkluderer ikke besøkende ved pilegrimscafeen, som også har økt noe og anslås til ca 700 i 2015.

## 4.11.2. Brukererfaringer

Det er ulikt hvordan de regionale sentrene innhenter brukererfaringer fra vandrere, og det varierer fra postkasse i gangen, til loggbok, åpne samtaler med ulike grupper vandrere, til aktiv innhenting av brukererfaringer fra langvandrere som har gått store deler av leden. NPS får tilbakemeldinger om leden som oftest gjennom sine nettsider.

Fellesnevneren for de regionale sentrene er at de innhenter store deler av brukererfaringer gjennom samtaler med pilegrimer som kommer innom sentrene. Dette kan være en god informasjonskanal, men det krever at de regionale sentrene ligger i slutten av sin region slik at de får tilbakemeldinger fra sin region, eller at det er tilrettelagt for god dialog og et åpent forum hvor de daglige lederne kan utveksle innhentede brukererfaringer med hverandre. Vi har ikke registrert noen strukturert felles bearbeiding av slik informasjon i dag.

NPS har i 2013 og 2014 utført en markedsundersøkelse blant ca 1 000 nordmenn hver gang, med hensikt å kartlegge kjennskap til og bruk av pilegrimsleden. Undersøkelsen ble utført i mai 2013, august 2013 og september 2014. I undersøkelsen ble et representativt utvalg (fordelt på ulike aldersgrupper, kjønn, inntekt, utdanning og geografisk tilhørighet) bedt om å svare på følgende spørsmål:

- 1) I hvilken grad vil du si at du kjenner til pilegrimsleden i Norge?
- 2) Vet du hvor målet for pilegrimsleden ligger?
- 3) Har du selv gått langs noen av pilegrimsledene i Norge?
- 4) Kan du tenke deg å gå langs en av pilegrimsledene i Norge?
- 5) I hvilken grad vil du si at du kjenner til pilegrimsleden Santiago de Compostella?

Resultatene fra undersøkelsene er svært stabile og endringene viser ingen signifikant utvikling.

I 2015 fikk NPS utført en analyse av pilegrimsvandringen i 2014 i samarbeid med NINA. Undersøkelsen ble utført blant vandrere langs leden Lillehammer - Trondheim, hvor det ble utplassert tre selvregistreringskasser på stedene Øyer, Vårstigen og Skaun. Undersøkelsen ble besvart av 404. Resultatet viser:

- Nasjonalitetsfordeling blant vandrerne: Vandrere fra Norge og Tyskland utgjorde de klart største gruppene på hhv ~40% og ~36%. Vandrere fra land som Nederland, Danmark og Sveits stod for ~3,5%-~2,5%.
- En liten overvekt kvinner (54%).
- Snittalderen var på 46 år.
- En tredjedel av vandrerne går alene, mens en tredjedel går i større grupper.
- Hovedandelen av vandrerne (>~60%) hadde Nidaros som mål for vandringen.
- 86% av respondentene rapporterer at de går på flerdagsturer hvor snittet var på 20 dager, og 40% oppgir at pilegrimsvandringen var en del av en lengre ferietur
- 61% sier at de har benyttet pilegrimsherberge/gjestegård/vertshus/fjellstue som overnattingsalternativ, 18% rapporterer å ha overnattet under åpen himmel, og 13% på hotell. Resten av respondentene har oppgitt «annet» som overnattingsalternativ.
- De fleste av vandrere (77%) har aldri gått denne pilegrimsleden før, og 53% rapporterer at de ikke har gått andre pilegrimsleder.
- Spesielt tyske vandrere har innhentet informasjon om pilegrimsleden fra media/bøker og turistinformasjon, mens utenlandske vandrere rapporterer generelt at de innhenter informasjon fra internett/app, tv, aviser m.m. Fordelingen blant vandrere som innhenter informasjon fra bekjente, venner, og pilegrimssentre er lik for de ulike landene
- Ved spørsmål om viktige kvaliteter ved vandringen trekker pilegrimene frem «naturopplevelser», «veien og kulturlandskapet rundt» som svært viktige faktorer, og «møte andre» og religiøst motiv» som lite viktig. Denne fordelingen gjenspeiles uavhengig av nasjonalitet. Videre har nordmenn i større grad fremhevet faktorer som «å gå lenge», «å bruke kroppen», «å vandre sammen» og «veiens brukshistorie» som svært viktige kvaliteter ved leden, mens særlig tyskere har fremhevet «å gå alene», «ro og ettertanke» og «møte lokalbefolkningen»
- Vandrerne trekker frem «god skilting», «merkede stier» og «trestokker» som viktige faktorer i å beskrive sitt «idealområde» for vandring. Når disse faktorene evalueres når ikke denne pilegrimsleden helt opp som idealområde blant vandrerne som følge av det på deler av leden er for dårlig merking/skilting.

## 4.12. Finansiering

I henhold til strategien fra 2012 skal det nasjonale og de regionale pilegrimssentrene finansieres med årlige statlige bidrag over budsjettene til Miljøverndepartementet/Riksantikvaren, Nærings- og handelsdepartementet/Innovasjon Norge, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kulturdepartementet. Kommuner og fylkeskommuner langs leden blir i strategien oppfordret til også å bidra i fortsettelsen.

Tabellen nedenfor viser tildelingen til NPS i henhold til årlige tildelingsbrev fra RA. Tildelingen for 2015 er justert i tabellen for å eliminere effekten av mva-endringer slik at den blir sammenlignbar med øvrige år. Som det fremgår av tabellen var det en viss endring i 2014 knyttet til verdiskapningsprogrammet, mens NPS i 2015 måtte ta sin del av generelle budsjettkutt.

Tildeling til NPS	2013	2014	2015
Til driftsutgifter	2,000,000	2,000,000	1,950,000
Driftsutgifter RPS'ene	5,490,000	5,682,000	5,682,000
Verdiskapingsprogram	1,000,000	1,750,000	1,750,000
Tilskudd til kirkelige formål	1,300,000	1,335,000	1,335,000
NHD/NFD	2,000,000	2,000,000	2,000,000
<b>Totalt</b>	<b>11,790,000</b>	<b>12,767,000</b>	<b>12,717,000</b>

Tabellen nedenfor viser tildelingen til RPS-ene. I perioden 2010 til 2012 var dette en direkte tildeling via bispedømmerådene som tilskuddsforvaltere. Fra og med 2013 inngikk bevilgningen til RPS-ene i bevilgningen til NPS nevnt over. NPS viderefører med andre ord om lag 50% av sin bevilgning til drift av de regionale sentrene.

Tildelingen til NPS blir i noen grad øremerket, også utover fordeling til RPS-ene. For 2015 er eksempelvis 0,2 mill. kr øremerket til arbeid med prosjektet Kultur- og naturreise.

Fra og med 2013 ble Nidaros pilegrimsgård tillagt regionsenteroppgaver for Trondheim og mottar bevilgning på linje med de andre sentrene fra 2014.

#### Tildeling tilskudd til RPS'ene og

<b>NPG fra NPS</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Dovre fjell	1,000,000	1,031,000	1,063,000	1,098,000	1,045,488	1,045,488
Granavollen	1,000,000	1,031,000	1,063,000	1,098,000	823,885	941,036
Hamar	1,000,000	1,031,000	1,063,000	1,098,000	1,045,488	1,045,488
Dale-Gudbrands Gard	1,000,000	1,031,000	1,064,000	1,098,000	1,045,488	1,045,488
Oslo	1,000,000	1,031,000	1,063,000	1,098,000	1,045,488	1,045,488
NPG				560,000	1,200,000	1,050,000
<b>Totalt</b>	<b>5,000,000</b>	<b>5,155,000</b>	<b>5,316,000</b>	<b>6,050,000</b>	<b>6,205,837</b>	<b>6,172,988</b>

Det er viktig å være oppmerksom på at flere av sentrene i tillegg har andre inntektskilder. Dette kan være prosjektmidler eller mer generelle tilskudd. Hamar RPS mottar eksempelvis støtte fra Hedmark fylke og årlig driftsstøtte fra vertskommunene. Oppland og Akershus fylkeskommuner gir både prosjektstøtte og bidrar med ressurser på annen måte, mens Oslo kommune vil bidra med 2 mill. kr til merking i 2016.

NPG mottar årlig driftsstøtte fra Sør-Trøndelag Fylke på 0,4 mill. kr og tilsvarende beløp fra Trondheim kommune, men dette er primært støtte til pilegrimsgårdens øvrige virksomhet.

I tillegg har sentrene og interessentene rundt disse en rekke muligheter til å søke både stat, fylkeskommune og kommuner om støtte til konkrete prosjekter.

Det er naturligvis en sammenheng mellom de økonomiske rammer som det nasjonale sentret og de regionale sentrene kan disponere og de tiltak som man har mulighet til å gjennomføre. De økonomiske rammebetingelsene blir derfor en slags indikator på hvordan høye mål og ambisjoner skal leses. Alternativt som en pekepinn på at det forventes at resultatene skal komme over lengre tid. Det er neppe tvil om at dagens økonomiske rammebetingelser er begrensende, og det foreligger heller ingen indikasjoner på at disse vil bli vesentlig styrket.

For pilegrimssatsingen innebærer dette behov for fortsatt nøye prioriteringer det enkelte år og en erkjennelse av at større utviklingsprosjekter må tas over lengre tid. Samtidig må det sees på som en oppfordring til å søke partnere og andre finansieringskilder i arbeidet. Dette kan spesielt være kompetansemiljøer med oppgaver som har tydelige kontaktflater til pilegrimsarbeidet. Fylkeskommunene har oppgaver både innenfor regional utvikling og kulturminnevern. NPS og RPS-ene kan være like tjent med å få samarbeidspartnere til å gjennomføre del-oppgaver som å søke midler for selv å gjennomføre disse.

Et sentralt spørsmål innenfor NPS/RPS-ene fremover blir hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvor disse skal ivaretas. Dette vil få en direkte konsekvens for fordeling av midler mellom NPS og RPS-ene. Hvordan skal felles satsinger finansieres; skal NPS holde tilbake midler til dette, eller skal NPS måtte hente tilbake fordelte midler til finansiering av tiltak for fellesskapet? Svaret vil også påvirke «opplevd styrkeforhold» mellom det sentrale og de regionale leddene.

Etter vår vurdering er det høy sannsynlighet for at NPS / RPS-ene må leve med dagens tilskuddsnivå også i årene fremover. Man kan heller ikke forvente økte midler fra fylkeskommunene, men det vil kunne være noen ressurser å hente på en mer åpen og tettere dialog med disse.

# 5. Veien videre

## 5.1. Overordnet forankring og organisering

Midtveis i evalueringsarbeidet er det kommet forslag om å endre NPS sin organisatoriske forankring fra Klima- og miljødepartementet og RA til Kulturdepartementet underlagt Nidarosdomens restaureringsarbeider (NDR). Ettersom denne evalueringen også skal peke vei fremover er vi oppfordret av direktør ved NPS til å vurdere denne endringen som en del av evalueringsarbeidet.

Det foreligger så vidt vi har forstått lite skriftlig informasjon knyttet til endringen. Vi har fått oss forelagt et notat av 08.07.2015 fra KLD til KUD, og dette har vi fått opplyst også er det eneste NSP er i besittelse av. Direktør for NPS opplyser å ha blitt kjent med endringen gjennom en muntlig orientering fra Riksantikvaren i forkant av presseoppslag i sommer, og verken styret eller leder har vært involvert.

Selv om dette er en virksomhetsoverdragelse innenfor staten er det egnet for undring at verken styret eller daglig leder har vært rådspurt og at ansatte ikke er blitt gjort kjent med flytting av arbeidsgiveransvaret. Vi velger å tolke dette slik at NPS' mandat og strategidokumentet fra 2012 står fast og at oppgaver, rolle og ansvar skal videreføres.

I de planlagte samtaler med styret og ansatte i NPS, lederne for RPS-ene, og i arbeidsmøter med interessentene rundt alle sentrene har vi også bedt disse om synspunkter på endringen som vi oppfattet var kjent via ulike uoffisielle kanaler. Det er et flertall blant interessentene som mener at tydelig tilhørighet i ett departement er å foretrekke, under forutsetning av at dette ikke svekker det økonomiske grunnlaget. Det vurderes videre som naturlig at dette er kulturdepartementet. Mange stiller imidlertid spørsmål ved en forankring i kirkeavdelingen både når det gjelder signaleffekt og mulige konsekvenser for fremtidige prioriteringer. Vi antar at en forankring i kirkeavdelingen er en følge av organisering under NDR.

Fylkeskommunene spiller en viktig rolle i pilegrimsatsingen både faglig og finansielt. Det fremkommer uro for at relasjonen til fylkeskommunene blir svekket, med potensielt betydelige konsekvenser, ved en forankring i NDR som ikke har den samme kontaktflaten til fylkeskommunene som RA.

Den statlige finansieringen skulle i utgangspunktet være et «spleiselag» mellom de 3 departementene. Vi har forstått det slik at NHD ikke har funnet rom for å prioritere pilegrimssatsingen de siste årene. Det er en risiko for at KUD kan bli sittende med et stadig større ansvar for finansiering innenfor eget budsjett og at det derfor er en risiko for reduserte bevilgninger til den statlige pilegrimsatsingen.

Etter vår vurdering er det viktig å få avklart at strategien for den statlige pilegrimssatsinga fra 2012 står fast, også etter organisering innenfor KUD og NDR. Det er videre nødvendig å få avklart en langsiktighet i det økonomiske grunnlaget, også av hensyn til de om lag 10 årsverkene ved NPS og RPS-ene.

Det er foreslått at det ved neste oppnevning av styre for NDR skal tas høyde for at styret tilføres kompetanse som ansees nødvendig for også å være styre for pilegrimssatsingen. Uansett sammensetning i styret vil en eller flere av gruppene som er representert i dagens styre for NPS (som fylkeskommunene, reiseliv eller miljøinteressene) få en mer perifer tilknytning. Kirken har fast representasjon i NDR sitt styre.

Det er videre et spørsmål om hvor stor grad av selvstendighet NPS skal ha innenfor NDR. Skal dette være en avdeling på linje med øvrige, ledet av en avdelingsdirektør og uten øremerkede bevilgninger fra departementet, eller skal det (i motsatt ende av skalaen) være et frittstående forvaltningsorgan med direkte rapportering til styret for NDR og muligheter for egen styringsdialog med departementet. Dagens direktør for NDR har en fortid med tilknytning til pilegrimsarbeidet og både interesse for og innsikt i området. Det er derfor grunn til å tro at pilegrimssatsingen vil opprettholde rammebetingelsene som avdeling innenfor NDR. Vi vil understreke viktigheten av å etablere en organisatorisk forankring for NPS som står seg uavhengig av personlige interesser på ledernivå i NDR.

Sett fra et markedsførings- og kommunikasjonssynspunkt er det grunn til å stille spørsmål ved å videreføre (eller gjemme bort?) en nasjonal satsing på næringsutvikling, reiseliv, kulturminnevern, natur og miljø, og folkehelse som en relativt liten avdeling under «Nidarosdomens restaureringsarbeider», selv om satsingen skal være kirkelig forankret. Etter vår vurdering ville ambisjonene og synlighet for pilegrimsarbeidet vært best tjent med å etablere et selvstendig forvaltningsorgan.

## 5.2. Læringspunkter og anbefalinger

Under de enkelte kapitler har vi referert læringspunkter og utviklingsområder som vi gjennom evalueringer har blitt kjent med, og anbefalinger som har fremkommet gjennom vår analyse av datagrunnlaget. Vi oppsummer nedenfor noen sentrale punkter:

- NPS bør i større grad etablere regelverk og rammer og delegere til andre å ta enkeltbeslutninger innenfor dette regelverket.
- NPS må involvere bedre i utformingen av strategier, rammer og retningslinjer. Man etterlyser inkluderende prosesser hvor man får gi innspill og kan uttale seg om forslag.
- Kompetanse som besittes hos interessentene kunne med en tettere dialog blitt stilt til disposisjon.
- Det forventes større grad av åpenhet fra NPS enn hva som omfattes å være tilfellet i dag.
- Evalueringen har ikke gitt indikasjoner på at det er av vesentlig betydning om de regionale sentrene er organisert som egne foreninger eller er avdelinger under NPS.
- Flere av senterlederene har i opptil 5 år vært midlertidig ansatt i sine stillinger. Det bør vurderes om / hvordan stillingene kan gjøres faste.
- Vi anbefaler at NPS sammen med RPS-ene ser nærmere på om det kan være hensiktsmessig for satsningen å gjøre justeringer av grenser mellom sentrene.
- Kommunikasjonen mellom NPS og RPS er for formalistisk og for sjelden til at organisasjonene skal fungere godt sammen. Den uformelle kontakten bør styrkes vesentlig.
- Partnerskapsavtalene er et svært viktig bidrag til en felles utvikling av pilegrimssatsningen og ivaretagelse av fylkeskommunens og kommunenes rolle.
- Vi anbefaler at langsiktige avtaler med grunneierne gjøres til en hovedregel.
- Det oppfattes som en forutsetning at NPS skal overta ansvaret etter prosjektperioden og/eller når nye leder er godkjent. Uten ytterligere økonomiske midler vil NPS ikke være i stand til dette.
- Presise beskrivelser av ledene og infrastruktur er viktig for å avstemme brukernes forventninger.
- RPS-ene må være bevisste på å legge til rette for frivilligheten og ikke tenke som om at frivilligheten primært er til for RPS-ene. Man bør også se på hva som er suksessfaktorene for organisasjoner som har jobbet i flere år for å etablere store nettverk av frivillige.
- Vi anbefaler at NPS utarbeider en strategi for bruk av sosiale nettverk.
- Nettsiden [www.nasjonaltpilegrimssenter.no](http://www.nasjonaltpilegrimssenter.no) er utviklet. Hensikten er å forbedre dialogen og samarbeidet med partnerne. Nettstedet er klart og dette bør lanseres som svar på flere av utfordringene.
- NPS har hovedansvar for oppdatering og utvikling av [pilegrimsleden.no](http://pilegrimsleden.no). Nettsiden har underdomener for hvert av de regionale sentrene. NPS og de regionale sentrene må finne en arbeidsfordeling som sikrer enhetlig informasjon, herunder må behovet for å opprettholde underdomenene vurderes.
- Skal leden fremstå som en helhetlig satsning bør det vurderes å utvikle mal på hvordan informasjonstavler som beskriver kulturminner skal se ut.
- NPS benytter en del ressurser på arenaer for akademisk nettverksbygging og faglig utvikling. Det er reist spørsmål om nytteverdien for NPS står i forhold til ressursbruken.
- Vi anbefaler NPS å utarbeide tydeligere retningslinjer og krav til innhenting av statistikkdata og hvilke data tilknyttet pilegrimssatsningen som det skal rapporteres på for å kunne fremvise målbare resultater gjennom kvantitativ data.

# Vedlegg – strategi for pilegrimssatsing

## STRATEGI FOR PILEGRIMSSATSING

Etter at saken har vært drøftet i Regjeringskonferanse, har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet fastsatt denne felles statlige strategien for pilegrimssatsing.

Oslo, november 2012

### PILEGRIMSLEDEN - VEI FOR VERDIFULL VANDRING

Denne strategien er båret av en visjon for pilegrimsledene i Norge og for vandringen på dem. Pilegrimsledene skal være gode veier å gå gjennom norsk natur og kultur, preget av verdier som er grunnleggende for menneskets eksistens og som åpner for en indre vandring. Strategien skal bidra til at flere mennesker fra inn- og utland går på kortere eller lengre strekninger av disse pilegrimsledene.

I det følgende beskrives først de overordnede målene og de strategiske veivalgene. Deretter gis det en omtale av ambisjoner, målsettinger og tiltak.

I vedlegg 1 er visjonen nærmere presentert. I vedlegg 2 er det gitt en beskrivelse av det arbeidet som gjennom en 20-årsperiode har vært nedlagt for å utvikle ledene og pilegrimstradisjonen i Norge. En oppdatert statusbeskrivelse for arbeidet med fornyelse av pilegrimstradisjonen finnes i vedlegg 3.

---

## OVERORDNEDE MÅL

Pilegrimsleden skal gi mulighet for vandring gjennom et landskap som er rikt på natur-, kulturarv- og kulturopplevelser. Den skal tas vare på som en viktig del av den europeiske kulturarven og gi et unikt møte med norsk natur, kulturminner, kultur, tro og mennesker. Strategien skal bidra til verdiskaping og positiv utvikling langs leden gjennom økt bruk av den.

Pilegrimssatsingen skal innrettes slik at den bidrar til å oppfylle sentrale målsettinger på en rekke samfunnsområder.

### MILJØ

Kulturminner, kulturmiljøer, natur og landskap skal formidles, tas vare på og være ressurser for verdiskaping og utvikling av lokale miljøer. Natur-, kultur og landskapsopplevelser i kombinasjon med friluftsliv inngår som viktige elementer i pilegrimsvandringen. Pilegrimsvandring er en miljøvennlig og skånsom form for reisevirksomhet og pilegrimssatsingen er derfor ønskelig i et miljøperspektiv.

Pilegrimssatsingen har et potensial ut fra folkehelseperspektivet. Når flere mennesker vandrer langs pilegrimsveiene, betyr det at flere er sammen om fysisk aktivitet.

### NÆRING

Pilegrimstradisjonen kan være grunnlag for stor aktivitet innen reiselivsnæringen. Den vil kunne bidra til å utvikle næringsvirksomhet og et bærekraftig reiseliv langs pilegrimsledene. For å kunne markedsføre pilegrimsleden som et nasjonalt og internasjonalt reiselivsprodukt, er det en forutsetning at det er en sammenhengende led og at den har god kvalitet. For norsk reiseliv er det viktig at det utvikles opplevelser som understøtter byggingen av merkevaren Norge.

### KIRKE

Revitalisering av pilegrimvandringene skal gi bidrag til at kristen tro og tradisjon forblir viktige kilder for menneskers identitet og tilhørighet. Den norske kirke, sammen med Den katolske kirke og andre kristne trossamfunn, har en felles motivasjon for å engasjere seg i fornyelse av pilegrimstradisjonen.

### KULTUR

En fornyelse av pilegrimstradisjonene skal bidra til at kunst- og kulturformidlingen styrkes i kommunene langs ledene.

### LOKAL FORANKRING, BRED FAGLIG TILNÆRMING OG BEDRE SAMORDNET INNSATS

Lokal forankring av pilegrimssatsingen vil bidra til identitet, stolthet og ivaretagelse som gir lokalt eierskap til leden og de samfunnsmessige verdiene som den representerer. Det skal stimuleres til lokale og private initiativ, og til et samspill mellom myndigheter, menigheter, skoler, frivillige lag og organisasjoner, lokale og regionale kulturinstitusjoner, næringsliv og grunneiere.



---

Pilegrimssatsingen skal ivaretas og videreutvikles med basis i et bredt eierskap og en bred faglig tilnærming. Den nasjonale pilegrimssatsingen innebærer at de ulike målene som er omtalt ovenfor søkes oppnådd gjennom en bedre samordnet innsats. Det skal opprettes en departementsgruppe for å samordne departementenes og underliggende etaters arbeid med å følge opp pilegrimssatsingen.

## **STRATEGISKE VEIVALG**

Med sikte på å klargjøre retningen for det videre arbeidet med å utvikle pilegrimstradisjonene i Norge gjøres følgende veivalg:

### **KULTURMINNE- OG NATURFAGLIG FORANKRING**

Det skal være en tydelig kulturminne-, natur- og landskapsfaglig forankring av trasevalg og vedlikehold av pilegrimsleden, samt et organisert og godt samarbeid med berørte grunneiere.

### **NÆRINGSUTVIKLING**

Pilegrimssatsingen skal støtte opp om bærekraftig reiseliv, lokal matproduksjon og -foredling.

### **KIRKELIG FORANKRING**

Fornyelsen av pilegrimstradisjonen skal fortsatt ha en tydelig kirkelig forankring og samtidig ha en åpenhet som inkluderer ulike interesser og motivasjoner.

### **OLAVSARVEN**

Pilegrimssatsingen skal ha hovedfokus på de godkjente pilegrimsledene som har Nidaros som mål og være forankret i Olavsarven. Satsingen kan også omfatte fornyelse av andre leder og pilegrimstradisjoner som er under utvikling.

---

# AMBISJONER, MÅLSETTINGER OG TILTAK

## STATLIG PILEGRIMSSATSING

Satsingen skal bidra til formidling av pilegrimstradisjon, kulturminner, kulturarv, natur og landskap, friluftsliv og fysisk aktivitet, utvikling av næringsvirksomhet, bærekraftig reiseliv og levedyktige distrikter langs ledene.

Det skal være en ambisjon å få flere til å gå - både lokale vandrere og de som går over lengre strekninger. Pilegrimsleden i den enkelte kommune skal være et aktivum i lokalsamfunnet og i stadig bruk av grupper og enkeltpersoner. Målet er å utvikle pilegrimsledens potensial som et nasjonalt og internasjonalt reiselivsprodukt.

Denne strategien skal motivere til og begrunne tiltak i regi av en rekke ulike instanser og innenfor ulike forvaltningsområder. I det følgende gjøres rede for områder som er særlig aktuelle med tanke på statlig organisering og ansvar.

## NASJONALT PILEGRIMSSENTER

Som ledd i en statlig pilegrimssatsing etableres det et permanent pilegrimsenter med navnet ”**Nasjonalt pilegrimssenter**”. Senteret lokaliseres til Trondheim. Senteret tilknyttes Riksantikvaren og finansieres med årlige bidrag fra de berørte departementene for å sikre senterets basisorganisasjon og basisfinansiering. Nasjonalt pilegrimssenter skal ha et pådriver- og koordineringsansvar i forhold til de regionale pilegrimssentrene, blant annet ved at det gis i oppdrag å tildele statlige midler til de regionale pilegrimssentrene. Det etableres et eget styre for det nasjonale pilegrimssenteret.

For å sikre resultatene av Miljøverndepartementets satsing (2006-2010) på ”Pilotprosjektet Pilegrimsleden” etablerte Riksantikvaren et midlertidig nasjonalt senter i Trondheim i 2011. Dette med sikte på etablering av et permanent nasjonalt senter.

Forholdet og oppgavefordelingen mellom Pilegrimsgården og Nasjonalt pilegrimssenter avklares når senteret er etablert.

## REGIONALE PILEGRIMSSENTRE

Ordningen med regionale pilegrimssentre skal videreføres med hovedvekt på å stimulere til og veilede om pilegrimsvandring på leden innen regionen.

De regionale sentrene etablerer nettverk med regionale aktører, og skal, i samarbeid med kommune, kirke, fylkeskommune, frivillige lag og organisasjoner, museer, m.fl., stimulere til bærekraftig reiseliv og verdiskaping med grunnlag i kultur og natur.

## FINANSIERING

Det nasjonale og de regionale pilegrimssentrene finansieres med årlige statlige bidrag over budsjettene til Miljøverndepartementet/Riksantikvaren, Nærings- og handelsdepartementet/Innovasjon Norge, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kulturdepartementet.

Kommuner og fylkeskommuner langs leden oppfordres til å bidra også i fortsettelsen.

## PILEGRIMSLEDEN – KVALITET OG TILGJENGELIGHET

Målet for tiltakene langs pilegrimsleden er å tilrettelegge for lokal bruk, friluftsliv og for langvandring.

Merking av pilegrimsleden skal være tilfredsstillende. De godkjente pilegrimsledene skal prioriteres.

Oversikt over kulturminner langs pilegrimsleden skal være oppdatert og lett tilgjengelig

Skjøtsel og vedlikehold av pilegrimsleden skal til enhver tid være tilfredsstillende.

Det må stimuleres til at det blir opprettet tilstrekkelig med overnattings- og serveringssteder som tilfredsstillende behovene til vandrerne.

Det er en ambisjon om åpne kirker og andre former for kirkelig tilbud til vandrerne.

En sammenhengende led med god kvalitet, også på tilbudene langs den, er en forutsetning for at pilegrimsleden kan markedsføres, også internasjonalt.

Det er en ambisjon at deler av leden er tilgjengelig ved at den er universelt utformet.

## FORMIDLING

Nettstedet [www.pilegrim.info](http://www.pilegrim.info) skal være oppdatert og videreutvikles.

Håndbøker, guidebøker og annet informasjonsmateriale skal være oppdatert og lett tilgjengelig.

Digitale kart som angir vegstrekninger, tjenestetilbud og oversikt over kulturminner med videre skal videreutvikles.

Logoen for pilegrimsleden kan benyttes etter avtale med Riksantikvaren.

## PILEGRIMSLEDENE SOM EUROPEISK KULTURVEI

Det legges til rette for at statusen som Europeisk kulturveg kan utnyttes til å nå fram med informasjon i internasjonale nettverk og til å etablere møteplasser for kompetanseutvikling.

## GRUNNEIERE

Grunneiere skal stimuleres til private initiativ og samarbeid om skjøtsel av kulturlandskap, bruk og vern av bygninger og kulturminner, biologisk mangfold, Grønt reiseliv, lokalmat og matkultur og steds- og historieformidling.

Det nasjonale senteret og de regionale sentrene evalueres innen utgangen av 2015. Ansvaret for å få dette gjort tillegges Nasjonalt pilegrimssenter.

## ANSVAR- OG ROLLEFORDELING

Pilegrimsstrategien forutsetter på nasjonalt nivå et aktivt samarbeid mellom flere departementer.

Miljøverndepartementet/Riksantikvaren og Nærings- og handelsdepartementet/Innovasjon Norge skal ha et hovedansvar.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Landbruks- og matdepartementet skal være aktive samarbeidspartnere.

### MILJØVERNDEPARTEMENTET

har et overordnet ansvar for kulturminner, kulturmiljøer, naturmangfold, landskap og friluftsliv i denne sammenheng. "Pilotprosjektet Pilegrimsleden" har inngått som ett av elleve prosjekter i Miljøverndepartementets verdiskapingsprogram på kulturminneområdet. Riksantikvaren gjennomførte programmet. Flere av funksjonene i prosjektet har blitt ivaretatt av det midlertidige nasjonale senteret og vil bli fulgt opp videre av det permanente nasjonale senteret i Trondheim. Verdiskaping skal være en naturlig del av Miljøverndepartementets arbeid med kulturminner og kulturmiljøer. En bred og tverrfaglig satsing som "Kultur- og naturreisen", med aktiv bruk av digitale tjenester i formidlingen av kultur- og naturarven, vil kunne ha stor relevans for pilegrimsarbeidet.

Pilegrimssatsingen synliggjøres i Miljøverndepartementets stortingsmelding om kulturminner samt i andre relevante strategier og planer.

### NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTET

har ansvar for å ivareta pilegrimssatsingen innenfor sine oppgaver knyttet til reiselivsnæringen.

Pilegrimssatsingen reflekteres i regjeringens nasjonale reiselivsstrategi med sikte på utvikling og markedsføring av pilegrimsleden som bærekraftig reisemål.

Markedsføring av pilegrimsleden styrkes gjennom samarbeid med Innovasjon Norge, destinasjonsselskaper og næringslivsaktører.

### FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENTET

har ansvar for at pilegrimssatsingen ivaretas i sentrale kirkelige strategier og planer, blant annet gjennom stillinger som pilegrimsprester og tilretteleggelse for åpne kirker.

---

Fornyelse av pilegrimstradisjonen, åpne kirker og andre former for kirkelig tilbud til vandrere vil være blant de mål og strategier som Den norske kirke har ansvar for.

#### LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

har ansvar for å ivareta pilegrimssatsingen i sitt arbeid med utviklingen og verdiskapingen i og i tilknytning til landbruket, herunder virkemidler i arbeidet med miljø, kulturlandskap, Grønt reiseliv, lokalmat, matkultur, bygninger, byggeskikk og økt bruk av tre.

#### RIKSANTIKVAREN

har det overordnede faglige ansvaret for kulturminner og kulturmiljøer langs leden. Riksantikvaren etablerte et midlertidig nasjonalt pilegrimssenter i Trondheim i 2011 for blant annet å sikre resultatene av den flerårige satsingen på "Pilotprosjektet Pilegrimsleden". Interimsløsningen ble videreført i 2012. Det permanente nasjonale pilegrimssenteret tilknyttet Riksantikvaren.

Riksantikvaren har fastsatt retningslinjer for godkjenning av leder i håndbok (revidert 2005) som er lagt ut på [www.ra.no](http://www.ra.no). Godkjenningsmyndigheten er overført til fylkeskommunene. Riksantikvaren har opphavsrett til logoen for pilegrimsleden, som kan overføres til andre etter avtale. Riksantikvaren har hatt en sentral rolle i arbeidet med pilegrimsleden siden tidlig på 1990-tallet.

#### DIREKTORATET FOR NATURFORVALTNING

skal ivareta natur- og friluftsinnteressene langs leden. Direktoratet skal bl.a. kartfeste pilegrimsledene i Naturbasen på bakgrunn av data som er mottatt fra kommuner og andre. Direktoratet har hatt en sentral rolle i arbeidet med pilegrimsleden siden tidlig på 1990-tallet.

#### INNOVASJON NORGE

har oppfølgingsansvar for flere departementer innenfor næringsutvikling, herunder reiseliv, landbruk m.m. og skal bidra innenfor områder som produktutvikling, kompetanseheving, markedsføring, nettverk og samarbeid.

#### STATENS LANDBRUKSFORVALTNING

har faglig oppfølgingsansvar for landbrukets miljøvirkemidler og et aktivt og konkurransedyktig landbruk.

#### NORSK KULTURMINNEFOND

har virkemidler som kan benyttes til istandsettingstiltak for kulturminner langs pilegrimsleden.

#### FYLKESKOMMUNENE

som kulturminnemyndighet har oppfølgingsansvar for vedlikehold av leden, skjøtsel av og det faglige ansvaret for kulturminnene langs leden. Det legges til grunn at fylkeskommunen som regional utviklingsaktør fortsatt vil spille en sentral rolle som koordinator og aktiv virkemiddelaktør. Fylkeskommunene har også bidratt i finansieringen av driften av det midlertidige nasjonale senteret. Det vil bli invitert til et fortsatt samarbeid mellom stat og fylkeskommune når det gjelder pilegrimssatsingen.

## SAMETINGET

har inngått samarbeidsavtaler med fylkeskommunene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Oppland og Hedmark om involvering i saker som gjelder Sametingets ansvarsområder på kulturminneområdet. I den grad det er relevant vil Sametinget som kulturminnemyndighet bli trukket når det gjelder samiske kulturminner.

## KOMMUNENE

har, uten at det er lovpålagt, tatt ansvar for skjøtsel, merking og vedlikehold av leden, gjerne i samarbeid med frivillige. Det legges til grunn at dette arbeidet fortsatt vil være avhengig av at det lokalt tas initiativ og ansvar. Kommunene oppfordres til å integrere de enkelte ledene i sin samfunnsplanlegging, herunder arealplaner, og til å ta ansvar for oppdatering av eksisterende avtaler og inngåelse av nye avtaler med grunneiere langs leden. Det er også en kommunal oppgave å legge til rette for lokal næringsutvikling i tilknytning til pilegrimsvandringen.

## FRIVILLIGE LAG OG FORENINGER

som lokale menigheter, historielag, idrettslag, næringsorganisasjoner og andre lag og foreninger, vil være viktige støttespillere og samarbeidspartnere i arbeidet med bruk og utvikling av pilegrimsleden lokalt.

## NASJONALT PILEGRIMSSENTER

skal ha ansvar for den statlige pilegrimssatsingen, herunder for de regionale sentrene, slik at oppgaver og ressursbruk blir koordinert og prioritert. Tilskudd til de regionale pilegrimssentrene inngår i de samlede budsjettmidlene som stilles til rådighet for Nasjonalt Pilegrimssenter. Senteret fordeler midler til det enkelte regionale senter. Samarbeidspartnerne vil blant annet være kommuner, fylkeskommuner, bispedømmeråd, næringsutøvere, frivillige mfl.

## DE REGIONALE PILEGRIMSENTRENE

vil ha som hovedoppgave å stimulere til, og veilede, om pilegrimsvandring innen den region som senteret har ansvar for. Sentrene skal bygge nettverk mellom aktører som kommunen, fylkeskommunen, kirken, lokalt kulturliv, næringsliv. Sentrene vil også kunne tjene som en informasjonskilde for kommunene i deres arbeid med å ivareta leden, og for næringslivsaktører knyttet til pilegrimsleden.