

UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

Valdres Natur- og Kulturpark
En innovativ form for regionalt utviklingsamarbeid

Lise Kind Odden

Våren 2012

Abstract

Studien tar for seg endringene i det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres i perioden 2001 til 2011. I løpet av denne 10-årsperioden har det tradisjonelle regionrådet blitt omorganisert gjennom etableringen av Valdres Natur- og Kulturpark, der politikere og representanter fra næringslivet sitter sammen i de styrende organene. Dette er den første regionalparken som ble etablert i Norge. Hovedfokuset vil rettes mot aktørene som var involvert både forut for etableringen av parken, og aktørene som er en del av det nye samarbeidet. Deres samhandling vil bli belyst gjennom nettverksteori. Hvilke demokratiske effekter det er mulig å observere av omorganiseringen vil også bli drøftet.

Forord

Når siste punktum i denne oppgaven nå er satt, er det en rekke personer jeg må takke for å ha hjulpet meg underveis i prosessen. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min hovedveileder Thorvald Gran (H-11/V-12), som har kommet med inspirerende og konstruktive innspill på oppgaven. Jeg vil også takke biveileder Thor Øivind Jensen for kommentarer i slutfasen av oppgaveskrivingen. Takk også til deltakerne på forskningsseminaret *Politikk, nettverksstyring og innovasjon* for mange nyttige innspill gjennom det siste året.

Jeg vil også takke alle som stilte opp til intervju for at de tok seg tid til meg i en travel hverdag, og ikke minst åpenheten og interessen de viste. Spesielt vil jeg takke administrasjonen i VNK for tilgangen til relevant informasjon.

Takk til mine foreldre for korrekturlesing og støtte. Til sist en stor takk til min samboer Håvard og mine fantastiske venner for støtte og motivasjon underveis.

Lise Kind Odden

Bergen, 31. mai 2012

Innhold

Forord	2
1.0 Innledning	6
1.1 Aktualisering	6
1.2 Studieobjekt.....	8
1.3 Problemstilling og begrunnelse	8
1.3.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	9
1.4 Avgrensing og tidligere forskning på feltet.....	12
1.4.1 Tidligere forskning	12
1.5 Oppgavens struktur	14
2.0 Kontekst	16
2.1 Innledning.....	16
2.2 Regionalisering.....	16
2.3 Europeiske regionalparker.....	18
2.4 Regionalparker som organisatoriske grep	20
2.5 Hvorfor er regionalparkkonseptet aktuelt i Valdres?	21
2.5.1 ”Merkevaren Valdres”.....	22
3.0 Teoretiske begreper og kategorier som kan beskrive endringene i det regionale samarbeidet i Valdres	24
3.1 Innovasjon	24
3.2 Hva er en organisasjon?	25
3.3 Nettverksorganisering	27
3.4 Enkeltpersoners betydning i endringsprosesser	29
3.5 Institusjonalisering	30
3.6 Skillet mellom offentlige institusjoner og private aktører	31
3.6.1 Partnerskap i lys av governance	31
3.6.2 Hvordan samarbeid mellom offentlige og private aktører kan påvirke demokratiet	33

3.6.3 Kritikk av teoriene om overgangen fra government til governance.....	36
3.7 Oppsummering av sentrale teoretiske kategorier	36
4.0 Metodisk tilnærming.....	38
4.1 Casestudie som forskningsstrategi og vilkår for generalisering.....	38
4.2 Ustrukturert intervju	39
4.3 Dokumentanalyse	44
4.4 Erfaringer fra datainnsamling og metodekritikk	45
4.5 Reliabilitet og validitet – datamaterialets kvalitet.....	46
4.6 Oppsummering av metodisk tilnærming	47
5.0 Sentrale aktører og organisering av det regionale utviklingsamarbeidet i Valdres. 48	
5.1 Aktører som er sentrale i VNK	48
5.2 Regionrådets organisering.....	52
5.3 Slik er Valdres Natur- og Kulturpark organisert.....	53
5.4 Oppsummering av sentrale aktører og organisering av det regionale samarbeidet.....	55
6.0 Initiativet til dannelsen av en natur- og kulturpark i Valdres: fra inspirasjon til aktiv mobilisering, prosjekt og samarbeid	57
6.1 ”Stølsriket Valdres” og behov for endring.....	57
6.2 Fransk inspirasjon og begeistrede studieturdeltakere.....	59
6.3 Styringsgruppa for Merkevareprogrammet for Valdres og mobiliseringsarbeid	64
6.3.1 Årene 2004 til 2007 – framskritt i det regionale utviklingsamarbeidet.....	67
6.4 Vilje til samarbeid og VNK som katalysator	72
6.4.1 Politikk og næringsliv i samme rom	74
6.5 Oppsummering av hvilke endringer som kan observeres i det regionale utviklingsamarbeidet i Valdres etter etableringen av VNK.....	76
6.6 Hvilke interesser vant frem i Valdres, og hvem er det som tjener på endringene i det regionale samarbeidet?	77
6.7 Er VNK inne i en institusjonaliseringsprosess?	79
6.8 Oppsummering	81

7.0 Analyse	83
7.1 Hvordan kan nettverksteori bidra til å forklare etableringen av VNK?	83
7.2 Hvilke institusjonelle trekk ved aktørsamarbeidet påvirket endringsprosessen fra regionråd til VNK?	89
7.3 Har VNK utviklet institusjonelle trekk?.....	91
7.4 Partnerskapsavtaler som en sentral del av VNKs organisering.....	93
7.5 Hvordan har etableringen av VNK påvirket den demokratiske siden ved det regionale samarbeidet?.....	95
7.6 Privat tenkning inn i offentlig styring	99
8.0 Konklusjon.....	102
8.1 Hovedfunn.....	102
8.2 Studiens implikasjoner	104
Litteraturliste.....	107
Vedlegg 1 – Intervjuguide.....	113

1.0 Innledning

Denne oppgaven tar for seg utviklingen av det regionale samarbeidet i Valdres i perioden 2001 til 2011. I løpet av disse ti årene ble samarbeidet mellom de seks kommunene i Valdres – Vang, Øystre Slidre, Vestre Slidre, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal og Etnedal – utvidet gjennom etableringen av Valdres Natur- og Kulturpark (VNK) i 2007. Som den første natur- og kulturparken i Norge er dette en organisatorisk innovasjon, der både politikk og næringsliv er representert i de styrende organene. VNK er et organisert regionalt utviklingsapparat som sørger for at landbruket, reiselivet, kulturinstitusjonene og frivillige lag og organisasjoner koordineres for å utnytte sine samlede ressurser på en effektiv måte. En viktig bærebjelke i samarbeidet er at lokale fortrinn i natur og kultur skal utnyttes på en bærekraftig måte. Målet er at dette skal øke verdiskapingen i regionen.

Hovedfokuset i denne oppgaven er satt på aktørsamarbeidet som jobbet for å etablere den første norske natur- og kulturparken i Valdres, og hvilke verdier og interesser som lå bak dette arbeidet. Samarbeidet mellom privat og offentlig sektor, som fant sted både forut for etableringen og som en formell del av VNK, vil bli belyst gjennom å se på nettverksorganisering som et sentralt virkemiddel både i innovasjonsprosessen forut for etableringen og som en del av politisk maktutøvelse. VNK er et 10-årig prosjekt som er forankret gjennom forpliktende avtaler mellom de involverte aktørene. Hvilken fremtid parken har utover prøveperioden på 10 år er uviss, og jeg vil forsøke å si noe om mulighetene for at VNK kan bli en permanent organisering i Valdres. Ettersom samarbeidet involverer et mangfold av aktører, og politikerne har gitt næringslivet formell innflytelse over de politiske beslutningsprosessene, vil jeg også drøfte hvilke demokratiske effekter som kan observeres som en følge av den nye organiseringen.

1.1 Aktualisering

Distriktpolitikken i Norge har et klart mål om å opprettholde dagens bosettingsmønster – at nordmenn skal få bo der de vil, og at alle nordmenn skal ha lik tilgang på offentlige tjenester med lik kvalitet uavhengig av bosted. Målsettingene i distriktpolitikken har vært skiftende over tid med en bevegelse bort fra fokus på industrivekst, til fokus på velferd og bosetting. Verktøyene for å øke verdiskapingen har hovedsakelig vært økonomiske subsidier fra sentrale myndigheters side. Ansvar for stimulering av næringslivet har etter hvert beveget seg bort fra sentrale myndigheter til fylkes- og kommunenivå. I løpet av de siste 30 årene har distriktsbegrepet i stor grad blitt erstattet med regionbegrepet, da dette omfatter både rurale og

urbane områder, og henviser til at regionene selv skal ta ansvar for sin egen utvikling. Rurale områder er utkantområder, bygder eller periferien, mens urbane områder er det motsatte: byer og sentrumsnære områder (Haugen og Stræte, 2011:11). Uavhengig av om regionene har rurale eller urbane kjennetegn skal de uansett arbeide for økt verdiskaping. Til tross for denne brede tilnærmingen til regionalpolitikk, har tendensene til økt sentralisering vært tydelige i Norge. Nedgang i primærnæringene og tap av industriarbeidsplasser, samtidig som fremveksten av kunnskapskrav og kompetansearbeidsplasser i forbindelse med globalisering, har bidratt til at en større andel av befolkningen velger å bosette seg i urbane områder. Dette er en stor utfordring for regioner der verdiskaping tradisjonelt sett har vært knyttet til primærnæringene og sekundærnæringene (KRD, NOU 2004:2).

En region som står overfor disse utfordringene er fjellregionen Valdres med rundt 18 000 innbyggere fordelt på seks kommuner. Her er landbruket en viktig næring, men også i denne regionen peker utviklingen i negativ retning. Små gårdsbruk i bratte dalsider har nok alltid hatt praktiske utfordringer, men det ser ut som de økonomiske utfordringene ved å drive slike gårdsbruk blir for store for mange bønder. Støling har vært en viktig del av landbruket i Valdres både for å øke lønnsomheten gjennom bruk av utmark, men også som en egen kultur. En nedgang fra 395 til 285 støler i aktiv drift fra 1999 til 2005 forteller oss at denne næringen er i kraftig tilbakegang i Valdres (Charteret, 2007:25-29).

Den andre store næringen i Valdres er reiselivet. Antall hytter i Valdres var 17 179 i 2011. I fem av seks kommuner er det flere hytter enn innbyggere. Hytteturismen står for 40 prosent av detaljhandelen i tillegg til selve hyttebyggingen.¹ Disse tallene viser hvor viktig hyttenæringen er for verdiskapingen i regionen. Stølskulturen i regionen har bidratt til at landskapet er tilgjengelig for folk flest gjennom både utbygging av grusveier og store beiteområder som holder skogen tilbake. Dette gjør det attraktivt å ha hytte i regionen. I tillegg er det store naturområder med turmuligheter både sommer og vinter. Hyttebygging og ivaretagelse av natur- og kulturområder går ikke alltid overens, da store hyttefelt betyr inngrep i natur- og beiteområder. Dette er en diskusjon som foregår med jevne mellomrom både i denne og andre regioner, og krever et bevisst forhold til spenningen som finnes mellom ivaretagelse av naturområder og behovet for bruk av naturområder for å fremme verdiskaping. Hyttebyggingen fører til flere arbeidsplasser og fremmer verdiskaping i Valdres, men de

¹ http://www.valdres-nhage.no/files/valdresstatistikk_versjon_1_2009.pdf

sterke kreftene som ligger i sentraliseringstrenden og nedleggelse av store arbeidsplasser i regionen fører til at den totale utviklingen går i negativ retning (Charteret, 2007:25-29).²

1.2 Studieobjekt

Studieobjektet mitt er Valdres Natur- og Kulturpark (VNK), som er et regionalt samarbeid i Valdres. VNK er et bygdeutviklingsorgan for regional utvikling som ble etablert i 2007. De seks Valdres-kommunene skrev under på et charter som omhandler bygdeutviklingsstrategien for Valdres i perioden 2007-2017. Dette er en videreføring og en utvidelse av Regionrådet for Valdres, som bestod av de 6 ordførerne og opposisjonslederne i kommunestyrene. I de styrende organene i VNK sitter det både representanter fra det lokale næringslivet og politikere fra de seks kommunene som sammen skal jobbe for regional utvikling. Næringslivets representasjon med stemmerett inn i et slikt organ gjør dette til et spennende studieobjekt, både med tanke på hvordan de fikk denne innflytelsen og hvilke effekter det har fått. VNK er et pilotprosjekt i norsk sammenheng gjennom å være den første regionalparken som ble etablert i Norge (Charteret, 2007:4-5).

I charteret (2007:6) defineres VNK som:

”Valdres natur- og kulturpark er en utviklingsregion som gjennom langsiktig merkevarebygging knyttet til natur- og kulturverdier – og lokal styring – skal gi økt verdiskaping og livskraft i lokalsamfunnene. Samtidig tar Valdres vare på og utvikler viktige verdier av lokal, nasjonal og internasjonal betydning for framtidige generasjoner.”³

Denne definisjonen peker på at lokale ressurser skal utnyttes for å øke verdiskapingen, samtidig som de lokale ressursene skal vernes om. Det ligger altså implisitt et mål om å balansere bruk og vern av lokale ressurser. Målet til VNK er derfor både lokalsamfunnsutvikling og ivaretagelse av lokal natur og kultur. *Bærekraftig* bruk av lokale ressurser er dermed en viktig komponent i samarbeidet. Jeg vil gå nærmere inn på hva som ligger i parkbegrepet og oppbyggingen av VNK i avsnitt 2.3 og 2.4.

1.3 Problemstilling og begrunnelse

Jeg er selv oppvokst i Valdres, og kjenner derfor godt til både utfordringene regionen står overfor og konteksten rundt VNK. Helt siden etableringen i 2007 har jeg fulgt VNK med et nysgjerrig blikk, da dette var et helt nytt konsept i Norge. Mylderet av private og offentlige

² <http://www.oa.no/arkiv/article5601910.ece>

³ <http://www.valdres.no/no/avtaleverk.html>

aktører som gjennom mange flotte ord og en ny markedsføringsstrategi skal fremme verdiskaping i regionen, har for meg virket som et komplisert system fra starten av. Ettersom jeg begynte å nøste opp i de komplekse mønstrene mellom ulike aktører og hvilken tankegang som lå bak parkbegrepet, ble jeg mer og mer fascinert. Jeg ble opptatt av overgangen fra det tradisjonelle regionrådet til VNK. Hvilke aktører jobbet for endring i det regionale samarbeidet, og hva gjorde det mulig å etablere VNK? Hvilke endringer har faktisk skjedd? Aktørsammensetningen i VNK er kompleks, med både politikere og næringsliv som sitter i de styrende organene, men også med et stort antall ulike aktører knyttet til VNK som koordineringsorgan. Den daglige driften av VNK har en egen administrasjon ansvaret for.

1.3.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med utgangspunkt i alle de ulike aktørene og deres felles engasjement for regional utvikling, har jeg derfor utarbeidet følgende problemstilling:

Hvorfor ble regionrådet i Valdres omorganisert til innovasjonen Valdres Natur- og Kulturpark (VNK), og hvilke aktører var pådrivere i denne endringsprosessen? Ser vi antydning til et nytt politisk system i Valdres som en følge av omorganiseringen, med nettverksorganisering mellom etablerte institusjoner som et sentralt virkemiddel både for å fremme innovasjon og for å utøve politisk makt? Er det grunn til å tro at VNK kan bli en permanent organisering utover avtaleperioden på ti år?

Problemstillingen kan presiseres gjennom følgende forskningsspørsmål:

- 1. Hvilke aktører var sentrale i initiativfasen til VNK, og hvordan jobbet disse for å få anerkjennelse for prosjektet?*

Her vil identifiseringen av sentrale aktører stå i fokus, samt hvilke organisasjoner de representerte og hvordan de samhandlet for å mobilisere til endring. Aktørene er interessante fordi det er de som bryter ut av de etablerte institusjonene på bakgrunn av at de ser behov eller muligheter for endring. Uten enkeltpersoner som er villige til å tenke nytt, er det heller ikke noe grunnlag for at endring skal finne sted. Aktørene handler for å ivareta sine interesser, og ved å finne ut hvilke interesser aktørene som tok initiativet til VNK hadde, kan årsakene til omorganiseringen klargjøres. Derfor velger jeg å sette fokus på aktørene i undersøkelsen av endringsprosessen på det regionale nivået i Valdres. Jeg vil se om aktørene skapte endring gjennom nettverksorganisering, fordi nettverk kan oppstå når personer bryter med organisatorisk forankring og knytter kontakter på tvers av etablerte institusjoner. Hvordan

ideen om VNK vokste frem og hvem som spredte denne ideen, samt hvem motstanderne og støttespillerne var, vil kunne si noe om hvilke interesser som vant frem i Valdres, og hva som var intensjonene med å etablere VNK.

2. Hvordan var det tidligere Regionrådet organisert sammenlignet med VNK?

VNK er en ny måte å organisere regionalt utviklingssamarbeid på. Derfor er det viktig å sammenligne den nye organiseringen med den gamle for å se hvilke endringer som faktisk har funnet sted og hvilke aktører som er tjent med endringene og fått endret sin status i de politiske beslutningsprosessene. Det vil være interessant å se om det er de samme aktørene som jobbet for omorganiseringen som er mest tjent med endringene som har skjedd.

3. Hvilke interesser var det som vant frem i Valdres hvis etableringen av VNK settes inn i en større økonomisk, politisk og ideologisk sammenheng?

Ved å plassere VNK i en større økonomisk, politisk og ideologisk sammenheng kan etableringen ses i en større kontekst. Dette er interessant for å finne ut hvilke verdier VNK representerer og hvilke aktører som har disse verdiene. Hensikten med etableringen av VNK kan tydeliggjøres gjennom å sette fokus på dette.

4. Hvilke effekter er det grunn til å tro at nettverksorganisering som sentralt virkemiddel har fått, både for innovasjon og for maktutøvelse?

Koblingen av ulike typer aktører fremstår som en sentral del av både prosessen forut for etableringen av VNK og som et virkemiddel for effektiv ressursutnyttelse i dagens organisering. Jeg antar med andre ord at nettverksorganisering har fått økt betydning i regionen i løpet av perioden jeg studerer, og vil forsøke å vise hvilke aktører som drev frem nye nettverk for å øke verdiskapingen i Valdres, samt hvilke interesser denne aktørformasjonen representerte. Utvidelsen av det regionale utviklingssamarbeidet fører til at forholdet mellom privat og offentlig sektor blir mer forpliktende gjennom formelle avtaler. Hvilken betydning dette har for interaksjonen mellom dem og om de er likeverdige i de politiske beslutningsprosessene er det relevant å undersøke nærmere, fordi dette kan påvirke maktutøvelsen i regionen. Næringslivets inntreden i det regionale utviklingssamarbeidet åpner altså opp for å stille spørsmål ved hvilke demokratiske effekter dette kan få. Hvordan ansvarsfordelingen og styringsstrukturen i VNK er, vil kunne gi indikasjoner på om demokratiske hensyn blir ivaretatt i organiseringen. Ved å gå nærmere inn i samarbeidet kan jeg også undersøke om kommunestyrene eventuelt har overlatt utformingen av den regionale

utviklingspolitikken til næringslivet, og kun spiller en symbolsk rolle i beslutningsprosessene. Jeg vil med andre ord undersøke om et nytt politisk system på regionalt nivå er i ferd med å vokse frem i Valdres, med kobling mellom etablerte institusjoner som har åpnet opp for at samarbeid seg imellom kan føre til mer effektivitet enn det de kan oppnå hvis de står hver for seg. I motsatt tilfelle vil VNK ha en mer symbolsk karakter uten reell innflytelse over den regionale utviklingspolitikken i Valdres, der kommunestyrene i realiteten står for den politiske maktutøvelsen.

5. I hvilken grad har ulike sider ved VNK blitt institusjonalisert?

Med tanke på VNK sin betydning og fremtid er det viktig å kunne si noe om i hvilken grad VNK har blitt en relativ fast, formalisert og stabil organisasjon med egne regelsystemer og hierarkisk organisering. Dette kan gi et bilde av hvordan muligheten er for at omorganiseringen blir varig utover prøveperioden på ti år, og om VNK klarer oppgaven med å ivareta interessene som organisasjonen representerer effektivt over tid.

To kriterier som alle forskningsprosjekt bør oppfylle er for det første at det skal være samfunnsnyttig i den forstand at det omhandler noe som er viktig i den virkelige verden og medvirker til økt forståelse av dette. For det andre bør forskningsprosjektet komme med et bidrag til vitenskapen, i den forstand at det kan plasseres i litteraturen som allerede finnes og resultere i vitenskapelige funn som øker kunnskapen om en del av samfunnet (King, Keohane og Verba, 1994:15). Jeg mener studien min oppfylder begge disse kravene. Det første kriteriet om samfunnsnytte oppfylles ved at kunnskap om nye former for regionalt samarbeid i Norge forhåpentligvis vil bli resultatet av forskningsprosjektet. Hva som driver frem disse nye formene for regionalt samarbeid er det viktig å ha kunnskap om. Ettersom det vurderes å ta i bruk modellen flere steder i Norge, er det også viktig å ha en forståelse av den og hvordan den fungerer i norsk sammenheng. Det er liten vits i å omorganisere regionale utviklingssamarbeid hvis det uansett ikke har noen betydning for hva som blir utrettet i praksis. Det andre kriteriet oppfylles gjennom at jeg forsøker å knytte endringene som har skjedd til etablert teori om nettverksorganisering og hvordan denne organiseringen kan fremme innovasjon, samt teori om institusjonaliseringsprosessers betydning i organisasjoner. Drøftingen om VNKs effekter for lokaldemokratiet vil jeg knytte til teori om overgangen fra government til governance, og om demokratiske hensyn blir ivaretatt i governance-perspektivet.

1.4 Avgrensning og tidligere forskning på feltet

Jeg velger å ta for meg en avgrenset tidsperiode på ti år, der de fire siste årene (2007-2011) utgjør den første kommunevalgperioden med ny regional organisering. Jeg vil legge hovedvekt på de to siste kommunevalgperiodene (2003-2007 og 2007-2011) i analysen min, men vil starte i 2001 for å se utviklingen i et tiårsperspektiv. Jeg velger å sette fokus på aktørene som har vært delaktige i samarbeidet i denne tidsperioden. Jeg kunne også valgt å gå nærmere inn på hva som ligger i en merkevarestrategi som en del av utviklingspolitikken, og hvordan en hel region kan bli en merkevare i seg selv. Et større fokus på regionalisering kunne også vært en mulig retning å gå i tilnærmingen til VNK. Jeg har derimot valgt å gå vekk fra disse momentene og heller fokusere på aktørene. Merkevarebyggingen og regionaliseringen vil likevel ligge som en del av bakteppet til VNK. Dette er også årsaken til at jeg nevner disse momentene som en del av konteksten VNK befinner seg i.

Ettersom VNK er forholdsvis nytt, er det vanskelig å måle resultatoppnåelse av samarbeidet på et så tidlig tidspunkt. Derfor vil jeg legge vekt på om VNK er i en institusjonaliseringsprosess i stedet, fordi dette kan bidra til forståelse rundt hvordan organisasjonen fungerer og om den har en fremtid utover prosjektperioden på ti år. Hvilke demokratiske effekter omorganiseringen har fått, er det også mulig å undersøke.

1.4.1 Tidligere forskning

Det eksisterer en omfattende litteratur på feltet regional utvikling, både med utgangspunkt i empiri fra Norge og resten av Europa, USA og Australia. Forskningen viser at distriktpolitikken i mange land har endret seg kraftig i perioden etter 2. verdenskrig som en følge av sosiale og økonomiske endringer. Utviklingen har gått fra å være kraftig sektorisert, fokusert på landbruk og preget av statlig styring til en mer integrert utviklingspolitikk. Landbruket skal være bærekraftig og den statlige styringen skal være mer tilbaketrukket gjennom statens rolle som koordinerende heller enn styrende. Privatisering og etablering av partnerskap gjennom offentlig-private samarbeid mellom ulike institusjoner er en trend som har vært synlig i mange av verdens vestlige land, og er en måte statens endrede rolle i regional utviklingspolitikk blir synlig gjennom. Det kan sies at det har funnet sted en bevegelse bort fra statlige top-down reguleringer av utviklingsprogrammer til prosesser som har et bottom-up preg i regional utvikling. Partnerskapene engasjerer i større grad befolkningen gjennom aktiv deltakelse i utformingen og implementeringen av regional utviklingspolitikk. Dette er det eksempel på gjennom blant annet EUs LEADER-program for regional utvikling og

tilsvarende program i Australia og USA.⁴ Disse endringene blir forsøkt forstått gjennom blant annet teoretiske konsepter som governance og regulering, men også gjennom teorier som omhandler maktrelasjoner og individuelle aktørers betydning i endringsprosesser. (Woods og Goodwin, 2003:245-247). Om endringsprosessene i det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres kan relateres til disse teoretiske begrepene blir synliggjort etter at empirien er lagt frem.

Ettersom natur- og kulturparker er et nytt fenomen i norsk sammenheng, er det ikke forsket så mye på dette ennå. Det har derimot blitt gjennomført noen evalueringer av VNK av blant annet distriktssenteret og bygdeforskning, som vurderer ulike sider ved prosjektet. Distriktssenteret konkluderer med at det var en grundig prosess med folkemøter og forankringsarbeid i forkant av etableringen, som startet opp allerede i 2004. Aktørene som har størst eierskap til VNK er grupper i tilleggsnæringene til landbruket og aktører i kultur- og festivalnæringen i regionen. De mest vellykkede prosjektene hører også til under disse næringene. Folk flest i regionen har derimot ikke så god kjennskap til VNK. Merkevarerbyggingen har derimot ført til at Valdres og VNKs arbeid blir lagt merke til utenfor regionen. Videre er alle kommunene forpliktet til å være viktige samfunnsutviklere gjennom parkavtalen, som er grunnlaget for handlingsplanene og tiltakene som settes i verk. På grunn av prosjektets omfang er målene uklare og vide, noe distriktssenteret mener VNK bør spisse for å lettere kunne måle resultater og effekter av arbeidet. Fylkeskommunen har bidratt med både finansiering og kompetanse i utviklingen av parken, men kontakten mellom VNK og fylkeskommunen har vært ujevn i perioder. Distriktssenteret fremhever stølsturismeprosjektet og større kontakt mellom de spredte rehabiliteringsinstitusjonene i regionen som nyskapende elementer der parkens vurdering av samarbeidsformer har vært viktig. Forutsigbarheten som ligger i en 10-års avtale skaper også en stabilitet for de involverte.⁵

Norsk senter for bygdeforskning evaluerte småsamfunnsutviklingsprosjektet til Kommunal- og regionaldepartementet som ble satt i gang i 2006. VNK var med i denne satsingen, og var et av 11 pilotprosjekter som ble evaluert gjennom dybdestudier. Resultatene er med andre ord ikke kun basert på VNK, men på ti andre pilotprosjekter i tillegg. Gjennom samtaler med prosjektledere og representanter fra både eiere og målgruppe, peker rapporten på noen utfordringer som preger mange av prosjektene. Dermed kan disse resultatene være aktuelle i

⁴ "Landcare" i Australia og "Vermont Environmental Partnerships in Communities Programs" i USA.

⁵ <http://www.distriktssenteret.no/lokalt-utviklingsarbeid/6449167780945495685/ProjectSurveyConclusion> og <http://www.distriktssenteret.no/lokalt-utviklingsarbeid/6449167780945495685/ProjectSurveyAssessment>

VNK sitt tilfelle også. Rapporten peker på utfordringer knyttet til forankring og legitimitet, som dreier seg om å skape engasjement i lokalsamfunnet og hos aktører som ikke direkte er involvert for å få gjennomført prosjektet. Spredning av informasjon og forpliktende avtaler for samarbeid er også faktorer som påvirker prosjektets gjennomføringskraft i følge rapporten (Holm og Stræte, 2008: 4, 18, 27-31).

En artikkel basert på flere forskningsprosjekter ved Norsk senter for bygdeforskning ser på VNK som en regional utviklingsaktør i utviklingen av en kvalitetsstrategi innenfor lokal mat og stølsturisme i Valdres. Konklusjonene i denne artikkelen er at VNK har hatt utfordringer med å samarbeide med lokale næringsbedrifter, særlig innen matforedling. Samarbeidet om stølsturisme har derimot fungert bedre. En årsak til at samarbeidet om å få ut en merverdi av lokale matprodukter ikke har gått så bra er at lokal foredling er en krevende prosess, noe VNK i følge artikkelen ikke har hatt forståelse for. I tillegg har ikke lokale matprodusenter i stor nok grad blitt involvert i utviklingen av mål og strategier i VNK. Aksept for den nye tankegangen som VNK representerer er et sentralt stikkord som forfatterne av denne artikkelen mener må være til stede for at de skal lykkes med merkevarestrategien. Artikkelen setter også fokus på at VNK har en todelt målsetting om både økt verdiskaping og næringsutvikling på den ene siden og en mer helhetlig bygdeutvikling med livskraft i lokalsamfunnene på den andre siden, noe som kan føre til en uklar rolle som regional utviklingsaktør. VNK stammer fra et offentlig organ med en oppfatning om at ressurser skal fordeles rettfærdig. For å øke verdiskapingen kan det være nødvendig å satse på bedriftene som gjør det best, noe som det ikke er tradisjon for i fordelingen av offentlige midler. Det er derimot mer vanlig å gi støtte til dem som ikke hadde klart seg uten den offentlige støtten. Artikkelforfatterne mener at VNK må bli mer tydelige på hvilken rolle de skal ha i utviklingsstrategiene som er valgt (Daugstad, Kvam og Frisvoll, 2011:311-331).

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 presenteres konteksten som etableringen av VNK befinner seg i. Denne informasjonen er viktig for å kunne forstå bakgrunnen for etableringen, og for å forstå regionalparkkonseptets historie. Fakta om regionen Valdres er også viktig for å kunne sette regionalparktankegangen i sammenheng med situasjonen i den norske fjellregionen.

I kapittel 3 presenterer jeg oppgavens teoretiske grunnlag. Gjennomgangen av sentrale teoretiske begreper som kan være med på å kaste lys over ulike sider ved det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres, vil være i fokus her.

I kapittel 4 går jeg nærmere inn på hvilke metodiske valg jeg har tatt, og begrunner disse. Jeg drøfter også styrker og svakheter ved datainnsamlingsmetodene jeg benytter meg av, og begrensninger ved datagrunnlaget mitt.

I kapittel 5 settes aktørene i det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres i fokus. Sammen med kapittel 6, som omhandler endringsprosessen og hvordan VNK har utviklet seg så langt, utgjør dette den empiriske delen av oppgaven.

I kapittel 7, som utgjør analysedelen av oppgaven, forsøker jeg å knytte det teoretiske grunnlaget jeg presenterte i kapittel 3 sammen med det empiriske grunnlaget som jeg presenterte i kapittel 5 og 6. Gjennom analysen vil jeg se hvordan empirien kan beskrives og forklares gjennom de teoretiske kategoriene mine, og hvordan datagrunnlaget mitt kan være med på å styrke eller svekke teoriene. Analysens hovedfunn vil oppsummeres i kapittel 8, der jeg vil forsøke å knytte hovedfunnene mine til problemstillingen. I dette kapittelet vil jeg også drøfte oppgavens teoretiske og samfunnsmessige implikasjoner.

2.0 Kontekst

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg redegjøre nærmere for hvordan Valdres Natur- og Kulturpark kan ses i en større kontekst. Jeg vil først drøfte hvordan VNK kan være en del av regionaliseringstrenden i Europa, før jeg går nærmere inn på regionalparker som et konsept der regional utvikling fremmes. Dette gjør jeg for å skape større forståelse for hva VNK er inspirert av, og for å forsøke å forstå hvordan endringen fra regionråd til natur- og kulturpark kan ses i en større sammenheng.

2.2 Regionalisering

Samarbeid på tvers av kommuner og fylker er vanlig både i Norge og i utlandet. Mange kommuner ser samarbeid som en måte å forbedre tjenesteyting og håndtere utfordringer som krysser kommunegrensene. Hvilke områder samarbeidet omfatter og hvordan samarbeidet er organisert er svært varierende. Mange kommuner er med i flere typer samarbeid, som omfatter både lovpålagte oppgaver og ikke-lovpålagte oppgaver.⁶ Jeg velger å kalle samarbeid som skal løse lovpålagte oppgaver for interkommunale samarbeid og samarbeid som skal løse oppgaver som ikke er lovpålagte for regionale samarbeid. Årsaken til at jeg benytter meg av dette skillet er fordi jeg kun skal fokusere på samarbeid om regionale utviklingsoppgaver, som ikke er lovpålagte av kommunene. Dette skillet blir også brukt i Valdres, gjennom samlingen av alle de regionale utviklingsoppgavene i VNK-konseptet. Bukve (1994:12) definerer utviklingspolitikk som ”*ein politikk som medverkar til auka nyskaping og vekst i næringslivet*”. Higdem (2004:149) presiserer at regional utvikling kan ses både som eksogent styrt og endogent styrt, der det førstnevnte synet representerer en forståelse av at utviklingen bestemmes av faktorer i omgivelsene rundt regionen, og det sistnevnte synet mener at det er interne faktorer som styrer retningen utviklingen går i. Regioner har ulike utgangspunkt og grunnlag for utvikling, og i de fleste tilfeller vil både eksogene og endogene faktorer være til stede, men i ulik grad. Tradisjonelt sett har regional utviklingspolitikk i stor grad bestått av programmer som kommer fra sentrale myndigheter rettet mot privat sektor i form av økonomiske ressurser (Gjertsen og Halkier, 2004:215).

⁶ http://www.ks.no/PageFiles/4778/05403_Interkommunalt_samarb_rapp.pdf

Castells (2004) hevder regionaliseringstrenden skyldes at nasjonalstatene får mindre betydning og innflytelse i dagens globaliserte samfunn, og delegerer myndighet til institusjoner på lokalt og regionalt nivå for å øke sin legitimitet. Samtidig viser det seg at den territorielle identiteten til folk flest knytter seg til regionalt eller lokalt nivå, i følge en undersøkelse av Norris (2000; i Castells, 2004:334-335).

Amdam (2005:33) argumenterer for at regionalpolitikken fra nasjonalt hold har endret seg de siste tiårene fra å fokusere på spredning av vekst til å fokusere på skaping av vekst. Spredning av vekst forutsetter en sterk nasjonalstat som har de virkemidlene som trengs for å påvirke markedet direkte. For å *skape* vekst må staten heller trekke seg tilbake slik at regionene får mulighet til å utvikle seg gjennom å mobilisere lokale ressurser og bygge nettverk. Regionalpolitikken har utviklet seg fra å fokusere kun på å fordele vekst til i tillegg å stimulere til vekst der den er. Gjennom Stortingets vedtak om å gi fylkeskommunene et større ansvar som regionale utviklingsaktører har nasjonale myndigheter gitt fra seg noe av ansvaret for regionalpolitikken til lavere styringsnivåer (Amdam, 2005:50). Dette er i tråd med påstanden om at det har skjedd en endring i det norske styringssystemet fra en ovenfra-ned-tradisjon der regioner blir brukt som verktøy i nasjonsbyggingen, til en nedenfra-opp-tradisjon der regionene jobber for sosial mobilisering slik at regionenes status og makt blir styrket i forhold til nasjonalstaten. Disse skillene må ikke ses på som gjensidig utelukkende, men som to karakteristikk ved måten det styres på. I praksis vil regionalpolitikken inneholde elementer fra begge tradisjonene, men hvilken tradisjon som er mest fremtredende vil variere over tid (Amdam, 2005:16-17).

Globalisering, europeisk integrasjon og deregulering av markeder de siste tiårene har ført til et økt fokus på de ulike historiske kulturene i Europa, og en konsekvens av dette har i følge Amdam (2003:19-20) vært en tendens til fornyet regionalisering. De ulike kulturene ble fremhevet som fortrinn i konkurransen med andre regioner om å tiltrekke seg andeler av en turistnæring i vekst, samtidig som regionene krevde økt politisk autonomi. Kulturene og markedene har blitt globale og lokale på samme tid, også omtalt som globalisering (Cooke et al. 1992; i Amdam 2003:20). Markedsutvidelse og heving av konkurranseevne var nye mål, og disse ble forsøkt nådd gjennom privatisering av offentlige virksomheter, konkurranseutsetting, mål- og resultatstyring og avtale- og kontraktstyring, også kjent som New Public Management (Lane 2000, Christensen og Lægred 1997; i Amdam 2003:20). For å håndtere denne utviklingen ble *"suverenitet fordelt mellom ulike territoriale nivåer"* (Amdam 2003:21) i EU, som litteraturen omtaler som "Multi-level-governance".

Denne styringen er basert på partnerskap og avtalebasert styring, og oppnår legitimitet gjennom å vise til resultater som går overens med fastsatte mål samtidig som problemløsningen følger etablerte lover. Scharpf (1994, 1999; i Amdam 2003:21) omtaler dette som output-demokratisk forankret legitimitet. Input-demokratisk forankret legitimitet oppnås derimot gjennom at de politiske institusjonene er basert på folkevalgte forsamlinger som kommer frem til beslutninger gjennom åpne diskusjoner. Nye organisatoriske prinsipper og reformer i offentlig forvaltning kommer til syne gjennom ”Multi-level-governance”, der strategiske partnerskap og avtalebasert styring blir en del av den europeiske regionaliseringen (Amdam 2003:13,23). Utviklingen av regionalparker kan være et eksempel på hvordan regionaliseringen kommer til uttrykk i Europa.

2.3 Europeiske regionalparker

Ideen om å etablere regionalparker i Norge er hentet fra Frankrike, Storbritannia, Sveits, Østerrike og Tyskland. Konseptet går ut på at aktører i et geografisk område går sammen for å utnytte særpreget i naturen, eller i de kulturelle verdiene som skiller området fra andre til å skape ressurser. Dette området kan krysse både bygde-, kommune-, fylkes- eller til og med landegrenser. Poenget er at det skapes en samarbeidsplattform som skal bidra til økt verdiskaping gjennom stedsutvikling, næringsutvikling og merkevarebygging samtidig som natur- og kulturverdiene i området blir tatt vare på. Aktører som f. eks kommuner, næringsliv og andre organisasjoner i lokalsamfunnet, men også fylkeskommuner og sentrale myndigheter skal bidra til bruk av disse verdiene på en bærekraftig måte. Lokal mobilisering, deltakelse og kunnskapsutvikling er sentrale mål, på lik linje med merkevarebygging med fokus på å bygge positive assosiasjoner til lokal identitet og lokale produkter.⁷

I Norden har det tradisjonelt vært et større fokus på etablering av nasjonalparker der vern står sentralt, men konsepter som nærmer seg de andre europeiske modellene utvikles både i Norge, Sverige og Danmark. De norske regionalparkene som er etablerte, er inspirerte av og har dermed også mest til felles med modellene fra Frankrike og Sveits. I Tyskland, Østerrike og Storbritannia har modellene et større fokus på vern på bakgrunn av behov for rekreasjonsområder. De tyske parkene har etter hvert fått et større fokus på miljø og regional utvikling gjennom bærekraftig jordbruksatsing. Det franske parksystemet ble etablert allerede i 1967. Bakgrunnen var miljøbevisste aktører som mente det var behov for å utvikle de rurale områdene i landet på en måte som både skulle ta vare på spesielle landskap, og bidra

⁷ <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1479.pdf>

til utvikling i de samme områdene. Basisen for parkene er ikke formelt vernede landskapsområder, selv om slike områder kan utgjøre deler av parkens omfang. Parkmodellen er preget av landbrukets sterke stilling og den spredte bosetningen i landet. I dag er det 46 regionalparker i Frankrike.⁸

Selv om det er en del forskjeller mellom de ulike parkmodellene, har alle til felles at de er multifunksjonelle i form av oppgaver så vel som mål. Graden av lokal deltakelse varierer, selv om de fleste modellene er tuftet på partnerskap mellom ulike offentlige og private aktører. Sveits har størst grad av lokal styring, mens Tyskland sine parkområder ofte blir styrt av fagmyndigheter som rene naturvernområder. Modellene har en integrert og helhetlig tilnærming til områdeforvaltning gjennom mål om bærekraftig bruk av natur- og kulturverdier. I dette ligger det et mål om å få til en balanse mellom vern og bruk av ressursene. De tyske og britiske modellene har basis i formelt områdevern, i motsetning til modellene i Sveits og Frankrike. Foredling av lokale produkter, merkevarebygging og formidling av lokale natur- og kulturverdier er også sentrale oppgaver i de fleste parkmodellene. Gjennom større fokus på bærekraftig bruk av lokale ressurser blir bevaringen av disse ressursene samtidig ivaretatt og brukt aktivt i arbeidet for å fremme regionalparkenes utvikling.⁹

Konseptet er forankret i den europeiske landskapskonvensjonen, som ble godkjent i Norge i 2001. Konvensjonen omhandler vern, forvaltning og planlegging av landskap, og at dette skal få økt fokus i politikken. Kjernen i konvensjonen er å skape en balanse mellom vern og bærekraftig bruk av landskap. Dette er en konsekvens av landskapets økende betydning som ressurs utover primærnæringene. Turisme og rekreasjon er næringer i vekst, og dette påvirker landskapet også. Økende bruk av landskap er ikke nødvendigvis negativt, så lenge det er et aktivt fokus på det slik at utviklingen kan gå i ønsket retning. Regionalparkene kan være en måte å løse dette på.¹⁰

Det er etablert et nasjonalt parknettverk for parkene som er etablert i Norge, der de kan utveksle erfaringer og være med på å videreutvikle konseptet i norsk sammenheng. Det jobbes blant annet med et nasjonalt kvalitetskriteriesystem for parkene. Dette er for å sikre at regionene som bruker parkbegrepet har et verdigrunnlag som er i tråd med bærekraftig bruk

⁸ <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1772.pdf>

⁹ <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1772.pdf>

¹⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan_og_bygningsloven/landskapskonvensjonen.html?id=410080

av lokale natur- og kulturverdier. VNK var med på å etablere dette parknettverket i 2008, som nå har skiftet navn til ”Norske Parker”. Mange viser interesse for denne typen samarbeid, og så langt er det 4 slike parker som er etablert i Norge; Nærøyfjorden Verdsarvpark, Landskapsparkene i Hordaland, Telemarkskanalen Regionalpark og Valdres Natur- og Kulturpark, som var den første regionalparken som ble etablert. Parknettverket definerer parkbegrepet som: ”*En dynamisk, langsiktig og forpliktende samarbeidsplattform for lokalsamfunn, myndigheter og næringsliv med en interesse for å ivareta og videreutvikle natur- og kulturverdier i et definert landskaps- og identitetsområde.*”¹¹ Denne definisjonen sier ikke eksplisitt noe om verdiskaping og samfunnsutvikling, selv om dette er en sentral del av regionalparkene som er etablert så langt. Definisjonen uttrykker derimot viktigheten av natur- og kulturverdiene, og samarbeidet som er knyttet til ivaretagelsen og utviklingen av disse.

2.4 Regionalparker som organisatoriske grep

Ettersom regionalparker betegnes som en egen organisasjonsmodell, skal jeg kort gå inn på kjennetegn ved denne måten å organisere et regionalt samarbeid på. Jeg har allerede nevnt hva slags verdier som er sentrale og hvor viktige disse er for organisasjonens virke. Målet med å organisere regionale utviklingssamarbeid som regionalparker er i følge Brandtzæg (2010:136-139) et forsøk på å forbedre koordinasjonen av innsats og virkemidler som blir satt inn i lokal og regional utvikling, slik at verdiskapingen blir bærekraftig og omsetningen i regionen økende. Ressursene og virkemidlene er fordelt blant mange aktører og sektorer. Innen offentlig virksomhet er virkemidlene forvaltet av departementene og underliggende enheter, fylkeskommunene, Fylkesmennene, kommunene og Innovasjon Norge. Forskningsrådet representerer i stor grad de forskningsbaserte virkemidlene, mens private aktører og frivillige lag og organisasjoner bidrar sterkt med virkemidler med tanke på både utvikling, markedsføring, profilering, privat kapital, forankring og å skape engasjement. Sektoriseringen og fragmenteringen av virkemidlene gjør det vanskelig å få oversikt over hvilke instanser som har aktuelle virkemidler og de ulike regelverkene som setter rammer for støttetildeling. Regionalparkene kan gjennom sin koordineringsrolle bidra til å klargjøre disse forholdene slik at det kan tilrettelegges for en bredere verdiskaping. De skal organisere produksjonen, som er verdiskapingen i regionen (Brandtzæg, 2010:136-139).

¹¹ http://parknytt.files.wordpress.com/2010/09/lokale-og-regionale-parker-i-norge_kriterier_parknettverket_280510.pdf

Grunnlaget for samarbeidet er en parkavtale – et charter – som klargjør rollefordeling, ansvarsfordeling, lover og regler og hvilke mål samarbeidet skal ha. Frivillige partnerskapsavtaler er viktig i forhold til de ulike aktørenes ansvar og oppgaver. Disse partnerskapsavtalene gjør det mulig for regionalparkene å lage forskjellige avtaler med ulike aktører. På denne måten trenger ikke alle aktører som på en eller annen måte er involvert i samarbeidet være enige i alt, men kun forholde seg til partnerskapsavtalen de er involvert i og de bestemmelsene som inngår i denne. Det er også vanlig at regionalparkene har en regionalparkadministrasjon og et regionalparkråd i tillegg til tematiske arbeidsgrupper. Bortsett fra disse elementene er det stor variasjon i hvordan parkene styres og drives (Bjørnstad et al, 2008:9-10).

2.5 Hvorfor er regionalparkkonseptet aktuelt i Valdres?

Bakgrunnen for avtalen er at fjellregionen Valdres på lik linje med andre regioner i Norge har store utfordringer knyttet til økt fraflytting. Reiselivet i Valdres skaper mange arbeidsplasser, samtidig må det tas hensyn til miljøet. I tillegg til reiseliv har landbruk og skogbruk tradisjonelt sett vært viktige næringer i regionen. Begge disse næringene er i endring, men landbruket er kanskje den mest sårbare av de to. Landbruket i Valdres er på lik linje med landbruket i resten av landet preget av nedleggelse og store endringer i måten det skal drives på. Antall støtteberettigede gårdsbruk er halvert på 15 år (fra 100 000 til 50 000) i utkant-Norge. I Valdres var det sommeren 2010 bare 280 setre (i Valdres betegnet som støler) som var i drift, og på landsbasis er dette den høyeste tettheten av aktive støler.¹² Disse tallene viser hvor dramatiske endringer næringen har gjennomgått. Samtidig har Valdres flest aktive støler i Norden, noe som var et sentralt moment da natur- og kulturparken skulle etableres. Stølsdrift og aktiv bruk av utmarksområder har vært nødvendig for at den tradisjonelle bonden har klart å drive gårdsbruk i regionen langt tilbake i tid. Bratte jorder og store fjellområder gjør at dette har vært mest lønnsomt, men med dagens teknologi er ikke lønnsomheten med stølsdrift så stor lenger. Tilgang på kraftfôr har også bidratt til at utmarksbeitet ikke er like attraktivt som tidligere. Samtidig er det et økende fokus på kortreist mat, nisjeprodukter og matkvalitet i dagens samfunn. Landbruket i Valdres kan tilby dette, men næringen sliter med å få aktiviteten lønnsom. VNK vil ta vare på denne kulturen og jobbe for at aktiv stølsdrift også blir et kjennetegn ved Valdres i fremtiden gjennom å knytte den tettere til reiselivsnæringen (Charteret).

¹² <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1782.pdf>, s 12, 32

I Valdres-regionen er landbruk og reiseliv knyttet sammen allerede gjennom den lange og gamle stølstradisjonen som har satt preg på landskapet og kulturen i regionen. Den aktive stølingen har bidratt til at fjellområdene i regionen er tilgjengelige for folk flest med veier på kryss og tvers, samtidig som utmarksbeitet har hindret gjengroing av landskapet. Dette skaper et marked for reiselivet både når det gjelder naturopplevelser, mattradisjoner og foredling. Samtidig kan hyttebyggingen være en trussel mot kulturlandskapet slik vi kjenner det, og bidra til at beiteområdene på fjellet forsvinner. VNK skal jobbe for en bærekraftig utvikling, og har dermed ansvar for å balansere vern og bruk av beiteområdene også. Med et landbruk i endring påvirkes også andre næringer i regionen, ettersom de er avhengige av hverandre. Næringsutvikling er med andre ord viktig for å skape og opprettholde arbeidsplasser. For å få folk til å bosette seg i regionen må det være arbeidsplasser å tilby. Ved å gjøre naturen tilgjengelig og skape oppmerksomhet rundt kulturlandskapet bidrar VNK med å synliggjøre produktene som finnes i regionen. En konsekvens av dette arbeidet vil være turismen, fordi det er *det levende* kulturlandskapet, regionsenteret og bygdene som er interessante å oppleve. Valdres-regionen passer på denne måten inn i regionalparktankegangen med utfordringene knyttet til landbruk og reiseliv.

2.5.1 ”Merkevaren Valdres”

Det sentrale målet til VNK er å bygge opp Valdres som en egen merkevare. Selv om jeg velger å ikke sette hovedfokus på merkevarebyggingen i mitt forskningsprosjekt, mener jeg det er nødvendig at jeg nevner hva som ligger i denne strategien fordi den er et viktig fundament og påvirker dermed prioriteringene som blir gjort i VNK. Kort fortalt bygger merkevarestrategien på kvalitet, der kvaliteten består av det lokale særpreget på natur og kultur. Gjennom å utvikle disse lokale fortrinnene som finnes i Valdres til kommersielle produkter får disse produktene en økt verdi fordi de har en unik kvalitet. Dette gir produsentene en merverdi som er med på å styrke både landbruket det øvrige næringslivet. Produktene kan være melke- eller kjøttprodukter som har unike kvaliteter fordi dyrene har beitet i fjell og utmark gjennom hele sommeren, men det kan også være opplevelser innen reiselivet, som for eksempel stølsturisme eller festivaler. Merkevaren som i størst grad har blitt utviklet i Valdres så langt er ”Rakfisk fra Valdres”. Ved å fokusere på det unike og særegne i et lokalsamfunn vil dette på sikt styrke identiteten og øke bolysten til innbyggerne. På denne måten skal merkevarebyggingen også bidra til regional utvikling (Daugstad, Kvam og Frisvoll, 2011:316). Jeg kunne valgt å fokusere på merkevarebygging som regional utviklingsstrategi og sett på hva dette vil si i praksis for Valdres sin del. Jeg velger derimot å

la dette ligge og heller fokusere på de ulike aktørene som har blitt en del av det regionale samarbeidet for å kunne gjennomføre denne merkevarebyggingen, og hvordan ideen om denne strategien vokste og ble til et 10-årig samarbeidsprosjekt mellom kommunene og næringslivet i Valdres. Før jeg går nærmere inn på dette vil jeg presentere det teoretiske fundamentet som denne oppgaven bygges på, samt hvilken metodisk tilnærming jeg har valgt for å kunne svare på problemstillingen.

3.0 Teoretiske begreper og kategorier som kan beskrive endringene i det regionale samarbeidet i Valdres

Hensikten min med dette kapittelet er å klargjøre hvilke teoretiske begreper som danner grunnlaget for kategoriene jeg vil benytte meg av i den videre empiriske fremstillingen. For å kunne beskrive endringsprosessene mer inngående er det hensiktsmessig å utvikle noen kategorier som kan være med på å systematisere det empiriske grunnlaget mitt. I løpet av tidsperioden jeg studerer har ulike aktører vært involvert i ulik grad og samhandlingen har hatt ulik form. Styringen av endringsprosessene har over tid hatt både uformelle og formelle trekk, og aktørene har i ulik grad vært tilknyttet hverandre. Resultatet av disse prosessene ble en ny organisasjon bestående av både offentlige og private aktører som har et felles mål om regional utvikling i Valdres. Disse overnevnte aspektene vil jeg forsøke å knytte til teoretiske begreper som både kan beskrive strukturelle forhold og samspillet mellom involverte aktører. Jeg vil i det følgende drøfte hvordan jeg kan benytte meg av begrepene innovasjon, organisering, formalisering, nettverk, institusjonalisering, entreprenørskap, skillet mellom offentlig og privat, og partnerskapsavtaler som praktiske verktøy for å belyse ulike sider ved det empiriske grunnlaget mitt. Dette vil danne grunnlaget for analysen min. Til slutt vil jeg gå inn på mulige demokratiske effekter av denne typen samarbeid, da dette er en sentral diskusjon i governance-litteraturen.

3.1 Innovasjon

Regionalpolitikken i Norge setter fokus på at regionene skal bruke sine lokale fortrinn for å fremme verdiskaping og innovasjon. Dagens kunnskapssamfunn krever en kontinuerlig produksjon av ny kunnskap og har kapasitet til både å utvikle ideer, planlegge hvordan de kan brukes for så å *iverksette* dem. Dette synliggjør forskjellen på oppfinnelser og innovasjoner: en oppfinnelse blir en innovasjon når den blir tatt i bruk, altså at en idé blir forsøkt gjennomført i praksis med et mål om å arbeide mer effektivt (Teigen, 2007:19). Innovasjon kan defineres på ulike måter, men jeg velger å benytte meg av den brede definisjonen til Nord og Tucker (1987:6): *"Innovation refers to a technology, product, or service being used for the first time by members of an organization, whether or not other organizations have used it previously."* En innovasjon kan med andre ord være både en teknologi, et produkt eller en tjeneste. Uansett hvilken form innovasjonen tar, er hovedpoenget at den er ny for den organisasjonen som tar den i bruk. Dette betyr at selv om andre organisasjoner allerede kan ha

brukt teknologien, produktet eller tjenesten i lengre tid, er det en innovasjon for organisasjoner der teknologien blir brukt for første gang. Innovasjonen kan få ulik form avhengig av kontekst (Røvik, 1998:151).

Innovasjonsprosesser skjer som oftest ikke isolert, ettersom organisasjoner stort sett samhandler og er avhengige av andre personer, bedrifter, forskningsvirksomheter, og offentlige virksomheter. Foruten andre aktører må organisasjonene som oftest forholde seg til ulike institusjonelle rammer som både kan legge til rette for innovasjon og hindre innovasjon gjennom gjeldende lovverk og normer. Forholdet mellom de involverte aktørene og de institusjonelle rammene utgjør komponenter i systemer for skaping og kommersialisering av kunnskap, som blir kalt innovasjonssystemer (Edquist, 2010:15). Ved å koble ulike sfærer sammen gjennom for eksempel nettverksorganisering, kan det oppstå et innovasjonssystem gjennom at kunnskap fra de ulike sfærene blir kombinert og brukt på nye måter. Derfor er læring en sentral komponent i innovasjonsprosesser, der informasjonsutveksling og samling av ressurser fører til et større grunnlag for nytenking (Higdem, 2007:176-177). Etableringen av VNK kan ses som en organisatorisk innovasjon fordi den var ny for det regionale samarbeidet i Valdres, og ved å undersøke samspillet mellom de ulike aktørene kan jeg se nærmere på innovasjonsprosessen forut for etableringen.

3.2 Hva er en organisasjon?

Jeg undersøker organiseringen av et regionalt samarbeid, og mener derfor at det er viktig å definere hva en organisasjon er og hvordan organiseringen kan påvirke resultatene som medlemmene i organisasjonen produserer. Organisasjoner kan ha ulike former og oppgaver og er derfor vanskelig å definere, men jeg vil likevel gå inn på en generell beskrivelse av organisasjoners ulike trekk. En organisasjon blir dannet for å ivareta særskilte interesser og har et bestemt formål. Medlemmene i organisasjonen handler ut fra definerte arbeidsoppgaver og følger etablerte prosedyrer, noe som over tid bidrar til stabilitet. Organisasjonens medlemmer utvikler et eget atferdsmønster som er påvirket av organisasjonens strukturer og prosesser. Strukturene kan ha en formell karakter som for eksempel regelverk, eller de kan ha en mer uformell form som verdier og tradisjoner er eksempler på. Innovasjonsprosesser foregår over tid, og har medlemmenes atferd og aktiviteter som finner sted i fokus. Eksempler på prosesser er beslutningsprosesser og læringsprosesser i en organisasjon (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2004:27).

En teoretisk modell av en organisasjon vil i følge Hatch (1997:29-30) bestå av ulike sider ved en organisasjon som kan spille sammen på ulike måter. Disse elementene beskrives som sosial struktur, fysisk struktur, teknologi, kultur og omgivelser som påvirker organisasjonens form og resultatoppnåelse. Jeg har ikke anledning til å gå nøyere inn på de ulike overnevnte elementene på grunn av at dette er omfattende begreper med mange underliggende teorier. Jeg vil likevel kort nevne hva som er hovedbetydningen bak de ulike sidene ved en organisasjon, før jeg går nærmere inn på de delene jeg vil ha fokus på for å beskrive og forklare etableringen av VNK. Den fysiske strukturen i en organisasjon omfatter relasjonene mellom lokalisering, planløsning og design, samt menneskene som befinner seg i denne strukturen. Teknologien i en organisasjon er metodene som brukes for å oppnå resultater, og kan bestå av både fysiske objekter, aktiviteter, prosesser og kunnskap. Organisasjonskulturen setter fokus på hvordan medlemmene i organisasjonen samhandler og utvikler felles normer, verdier og atferdsmønstre. Et annet element som påvirker organisasjonen er at den må forholde seg til omgivelsene, og at det skjer en gjensidig tilpasning mellom organisasjonen og ulike aktører i omgivelsene (Hatch, 1997:83, 150, 230, 269,). Disse ulike elementene vil overlappe og påvirke hverandre i ulik grad. Poenget er at de ikke eksisterer uavhengig av hverandre. Jeg vil fokusere på elementet som tar for seg den sosiale strukturen i en organisasjon i neste avsnitt. Grunnen til at jeg velger å gjøre dette er fordi jeg mener at den sosiale strukturen er mest relevant i forhold til å kunne svare på problemstillingen min gjennom å sette fokus på sosiale relasjoner mellom aktører, og hvordan dette kan påvirke resultatoppnåelse (Hatch, 1997:186).

Alle organisasjoner har en eller annen form for sosial struktur med elementer som for eksempel hierarki, arbeidsdeling og formelle regler og prosedyrer i tråd med Max Webers byråkratiteori. Disse elementene definerer hvordan autoritet og ansvar er fordelt i organisasjonen, samt ulike sentrale mekanismer for samhandling som for eksempel regler og prosedyrer (Hatch, 1997:188-191). Jeg har allerede beskrevet noen kjennetegn ved den sosiale strukturen i det tidligere og det nåværende samarbeidet i Valdres gjennom å beskrive organiseringen, samt forholdet mellom de ulike organene som inngår i samarbeidet. På bakgrunn av dette mener jeg at formaliseringsbegrepet kan være et nyttig begrep for meg for å kunne beskrive de formelle endringene som har skjedd. Hatch (1997:193) definerer formalisering som: *"i hvilken grad eksplisitte regler, forskrifter, policy og prosedyrer styrer organisasjonens virksomhet"*. Dette er synlig gjennom at offisielle regler og prosedyrer er nedskrevet, samt eksistensen av policy-dokumenter, organisasjonskart, stillingsbeskrivelser, evalueringssystemer og ledelse i form av målstyringssystemer (Hatch, 1997:193). Jeg vil

derfor benytte meg av formalisering som en egen kategori for å kaste lys over formelle endringer som har skjedd i det regionale samarbeidet i Valdres.

3.3 Nettverksorganisering

En sosial struktur i en eller annen form vil alltid være til stede i en organisasjon fordi den enkelt sagt handler om hvilke forbindelser medlemmene i organisasjonen har til hverandre gjennom arbeidet (Hatch, 1997:205). Nettverksstrukturer er den mest uformelle formen for sosial struktur mellom mennesker som jobber for et felles mål. Horisontale relasjoner er et viktig kjennetegn i denne typen strukturer. Betegnelsen nettverk blir brukt i økende grad for å beskrive og forstå hvordan relasjoner mellom mennesker, organisasjoner og institusjoner utvikles for å skape resultater som de hver for seg ikke hadde hatt mulighet til å oppnå. Jeg vil hovedsakelig benytte meg av nettverksbegrepet som et verktøy for å belyse hvordan sentrale aktører har samhandlet i arbeidet med etableringen av VNK. Samtidig mener jeg også at det er viktig å trekke frem den store betydningen dette begrepet tillegges i den omfattende litteraturen som ser på nettverk som en sentral styringsform i governancetilnærmingen til samfunnsstyring (Rhodes, 2007). Jeg vil derfor kort beskrive hva som er kjernen i denne tilnærmingen før jeg går nærmere inn på hva et nettverk er.

De tradisjonelle institusjonenes tap av innflytelse over politiske prosesser gjennom skiftende og flere deltakende aktører og spredte maktsentre kan beskrives som overgangen fra government til governance. Begrepet governance skiller seg fra government (statlig styring) ved at det setter endringene i den statlige styringen – både når det gjelder innhold og mening – i fokus (Woods og Goodwin 2003:249). Det eksisterer et mylder av governance-definisjoner som fokuserer på ulike sider ved konseptet, men det de fleste er enige om er at begrepet favner om uklarheten som har utviklet seg i og mellom offentlig og privat sektor. Governance referer dermed til nye måter å styre på, der målet for styringen er det samme som før, men *prosessene* som fører frem til målet er annerledes enn tidligere. Begrepet government refererer til de statlige institusjonene som kjennetegnes av å ha monopol på maktbruk og har evne til å ta bindende beslutninger og tilrettelegge for kollektiv handling (Stoker, 1998:17). Det er viktig å presisere at government og governance ikke utelukker hverandre. De er idealtyper, og det regionale samarbeidet i Valdres som jeg tar utgangspunkt i vil ha elementer av begge i seg og dermed bevege seg på et kontinuum mellom dem over tid. Det jeg kan forvente å finne ut er dermed at styringselementene vil ha trekk som kan knyttes til governance i større grad enn tidligere, men government vil fortsatt være en viktig del av styringssystemet i regionen (Krahmann 2003; i Higdem 2009:91). Utfordringene som knytter

seg til overgangen fra government til governance vil jeg komme tilbake til mot slutten av dette kapittelet. Jeg nevner det likevel i forbindelse med nettverksbegrepet for å klargjøre at nettverk er en sentral del i governancetilnærmingen til samfunnsstyring. Rhodes (2007) definerer styringsnettverk som:

"Sets of formal and informal institutional linkages between governmental and other actors structured around shared interests in public policymaking and implementation. These institutions are interdependent. Policies emerge from the bargaining between the networks' members." (Rhodes, 2007:1244)

Denne definisjonen sier med andre ord at nettverk med ulike typer aktører kan ta ulik form alt ettersom hva den felles interessen er, hvor formelle koblingene er og hvor enige de er om hvordan de skal nå målet. De er avhengige av hverandres ressurser for å ta vare på den felles interessen, og det er dette som holder nettverket sammen over tid. Medlemmene kan ha ulike meninger om hvordan den felles interessen kan ivaretas på en best mulig måte, og dette kan komme til uttrykk gjennom forhandlinger om en felles politikk. Interaksjonen er preget av "spill-lignende" regler basert på tillit, som er forhandlet frem av medlemmene. I tillegg mener Rhodes (2007:1246) at nettverkene må ha en viss autonomi for å være selvstyrte, men at myndighetene kan forsøke å styre nettverkene gjennom indirekte verktøy.

I følge Rose og Miller (1992:183-184) er en mektig aktør, agent eller en institusjon avhengig av å mobilisere eller "innrullere" andre strategiske aktører, prosedyrer eller artefakter med strategiske egenskaper i forsøket på å nå målet sitt. På denne måten blir makt en *effekt* av suksessen resultert av at ulike krefter er koblet sammen i nettverk, og ikke en forklaring på denne suksessen. Denne måten å oppfatte makt på er inspirert av Bruno Latour (1986), som mener at makt ikke er forklaringen på autoriteters suksess i dannelsen av nettverk, men at makten er en effekt av den vellykkede sammensetningen av nettverk. Rose og Miller (1992:184) mener videre at innrulleringen og den langvarige betydningen til nettverk er avhengig av om mekanismene blir materialisert på ulike måter. Dette kan være gjennom arkitektur, maskiner, inskripsjoner, læreplaner, forpliktelser og lignende, som er med på å stabilisere kreftene i nettverket. Hvis innrulleringen lykkes kan lokale saker spre seg og bli deler av større saker. Granovetter (1973) hevder at svake bånd mellom aktører er av større betydning for nettverkets evne til å mobilisere enn sterke bånd. Svake bånd blir definert som bekjenskaper, og årsaken til at han fremhever betydningen av disse er at de kan knytte flere nettverk sammen og bidra til nytenking fordi aktører med ulike tenkemåter blir knyttet

sammen. Det er enklere å spre innovasjoner gjennom bekjenskaper, fordi bekjenskapene sprer budskapet videre gjennom sine kontakter som ikke hele nettverket kjenner til. I motsatt tilfelle vil nettverk som har hovedvekt av sterke bånd mellom aktørene være like hverandre, og det er vanskelig å spre nytenking og mobilisere flere aktører (Granovetter 1973:1361-1366). Hecló (1978:102-104) hevder at det er vanskelig å si hvor et nettverk slutter og hvor omgivelsene til nettverket begynner fordi deltakere går inn og ut av det med jevne mellomrom. Et nettverk er altså avhengig av å mobilisere flere aktører for at det skal lykkes, og relasjonene mellom deltakerne kan være av forskjellig karakter. Derfor er det også vanskelig å sette opp et klart skille mellom nettverket og dets omgivelser.

Med bakgrunn i de ulike sidene ved nettverk jeg har beskrevet, mener jeg at jeg kan benytte meg av nettverk som en kategori for å beskrive og forstå deler av endringsprosessen i det regionale samarbeidet i Valdres.

Nettverkskategorien setter fokus på de uformelle strukturene som kan ha hatt en betydning før etableringen av VNK. I de uformelle strukturene er det ofte rom for at enkeltpersoner kan utøve stor innflytelse og bidra til at nettverket oppnår de målene de har satt seg. De uformelle strukturene må også på et eller annet tidspunkt bli skapt gjennom at det opprettes forbindelser mellom personer som får en felles oppfatning om at de er en gruppe. Disse personene har et felles mål og en vilje til å gå på tvers av etablerte organisasjoner og institusjoner for å oppnå resultater de ikke kan nå hver for seg. Det er med andre ord noen enkeltmennesker som har mer betydning enn andre i nettverksstrukturene. Disse personene kan betegnes som ildsjeler eller entreprenører.

3.4 Enkeltpersoners betydning i endringsprosesser

Noen personer kan påvirke politikken i større grad enn andre. Dette kan det være ulike årsaker til, blant annet at de har fått legitimitet gjennom for eksempel valg, eller at de sitter på relevant kunnskap og kompetanse. Å være kilder til informasjon kan også øke innflytelsen til enkeltpersoner. Kort oppsummert er kunnskap og posisjon viktige kriterier for å kunne påvirke, men personene må i tillegg ha et ønske om å forandre. Bak endring ligger det en vilje til å forandre virkeligheten. Dette er sammenhengen mellom kunnskap og innovasjon: for å kunne gjøre forbedringer og endre virkeligheten må man vite hvordan dagens situasjon er. Innovasjon blir på denne måten en kombinasjon av læring og kreativitet (Gran, 2008:2).

Det er aktørene som må bryte ut av rutinene og ta et aktivt valg som skal bidra til endring. Disse aktørene velger jeg å betegne som ildsjeler. En ildsjel blir definert som *"en person som*

er fylt av brennende iver og begeistring"¹³. Jeg vil legge til at ildsjeler har evne til å handle som følge av denne brennende iveren og begeistringen. Kingdon (1995:179-182) betegner slike aktører som policyentreprenører som har evnen til å utnytte det han kaller policyvinduer. Disse vinduene er situasjoner der det åpner seg en mulighet for å sette en sak på dagsordenen, og de kan oppstå av ulike årsaker. Det kan være eksterne eller uforutsette årsaker som for eksempel kriser eller skandaler som åpner slike vinduer, eller det kan være mer institusjonelle hendelser som for eksempel valg. Samspillet mellom politiske institusjoner, politiske aktører og forslag til løsninger på problemer møtes på spesifikke tidspunkt, og entreprenørene klarer å koble problemer, muligheter og løsninger. Jeg vil bruke ildsjeler som en egen kategori for å belyse hvordan enkeltpersoner har bidratt til endringene som har funnet sted i det regionale samarbeidet i Valdres.

3.5 Institusjonalisering

Når personene i en organisasjon utvikler kollektive verdier, normer og avtaler for handling, er organisasjonen inne i en institusjonaliseringsprosess. En kollektiv oppfatning om hvilke verdier som skal være sentrale i organisasjonen formes, og disse verdiene legger videre føringer for aktørenes handlinger. Avtalene danner grunnlaget for felles forpliktelser og intensjoner. Dette regelsystemet kan ses på som organisasjonens institusjonelle trekk. Aktørene får en felles identitetsfølelse som utvikles gjennom institusjonaliseringen (Gran, 2009:6). En institusjon trenger ikke være en organisasjon. Det kan være en kollektiv avtale som blir gjentatt og akseptert som den rette måten å utføre handling eller oppfatte et fenomen på. Eksempler på dette er å stemme ved valg eller å benytte penger som betalingsmåte (Hatch, 1997:102). Poenget jeg vil frem til gjennom å nevne at institusjoner ikke nødvendigvis er organisasjoner, er å vise at institusjonene er aksepterte som en riktig måte å oppfatte et fenomen på, enten det dreier seg om en organisasjon eller en handling. Det viktige er at institusjonene har sine egne normer og verdier som påvirker aktørenes handlingsmønstre, og er aksepterte gjennom statustildeling. Derfor er de også robuste mot endring, selv om endring kan skje gjennom erfaring og læring fra andre. Hva som er passende atferd vil forandre seg over tid (March og Olsen, 2006).

Denne kategorien vil belyse hvilke institusjonelle trekk VNK har utviklet i løpet av den første kommunevalgperioden parken eksisterte. I tillegg kan den være med på å forklare hvorfor den

¹³ <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=ildsjel&begge=+&ordbok=nynorsk>

første natur- og kulturparken i Norge ble etablert i Valdres gjennom å sette fokus på hvordan institusjonelle trekk ved aktørsamarbeidet påvirket endringsprosessen.

3.6 Skillet mellom offentlige institusjoner og private aktører

Det inngår både offentlige og private aktører i VNK. Utvidelsen av de styrende organene, der næringslivsrepresentantene har stemmerett på lik linje med de politiske representantene, fører til at offentlige og private aktører må forholde seg til hverandre på en annen måte enn før etableringen av VNK. De er forpliktet til å samarbeide gjennom partnerskapsavtalene. Det eksisterer en omfattende litteratur som omhandler denne typen samarbeid, årsakene til at de oppstår og hvilke effekter de har. Jeg har ikke anledning til å gå detaljert inn i denne litteraturen, men jeg vil sette fokus på noen elementer som jeg mener er relevante i forhold til VNK. Først vil jeg gå nærmere inn på partnerskap som organiseringsform, før jeg går inn på hvordan demokratiet kan bli påvirket av denne typen samarbeid.

3.6.1 Partnerskap i lys av governance

I tråd med tankegangen om at det har skjedd en overgang fra government til governance som jeg har nevnt tidligere, hevdes det at det tradisjonelle skillet mellom offentlig og privat sfære i samfunnet har blitt mer uklart enn tidligere. Dette blir synliggjort gjennom blant annet offentlig-private samarbeid, der partnerskapsorganisering er en måte å strukturere samarbeidet på. Veggeland (2003:15) definerer partnerskap som *”et forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter i et forhandlet interessefellesskap”*. Denne definisjonen fanger opp viktige elementer ved partnerskap: at samarbeidet er forpliktende gjennom avtaler, og at avtalen er forhandlet frem av flere uavhengige aktører som har en felles interesse i avtalens innhold. Veggeland (2003:15-16) presiserer at forholdet mellom aktørene ikke nødvendigvis er preget av tillit, og at de derfor er interesserte i en bindende avtale som forplikter alle parter til å jobbe mot samme mål. I denne forpliktelsen ligger det et prinsipp om avtalefestet selvråderett: at partene har en mulighet for å bryte ut av avtalen.

Når flere typer aktører – både fra offentlig, privat og frivillig sektor – går sammen og danner partnerskap, kan årsakene til at de gjør dette være mange. Det blir delt mellom to hovedtyper partnerskap med to ulike formål: den ene har en anglo-amerikansk vinkling der kjennetegn ved New Public Management er fremtredende og samarbeid om tjenesteproduksjon hovedsakelig er ansvarsområdet det blir lagt vekt på. Den andre typen har en europeisk vinkling med hovedvekt på regional utvikling og lokal mobilisering (Higdem, 2009:54-57). Det er den andre typen partnerskap jeg vil gå nærmere inn på, ettersom VNK er mest

forenelig med denne. Slike partnerskap er som regel basert på frivillig deltakelse og gjensidig nytte av å delta i samarbeidet.

Selve partnerskapet har styrings- og planleggingsfunksjoner i forhold til aktørene som deltar. De ulike aktørene kan videre være både bestillere og utførere i forhold til ulike oppgaver, og kan derfor ha ulike roller til ulike tider. Partnerskap kan operere innenfor ulike geografiske områder – de kan krysse både kommunegrenser, fylkesgrenser, regionale grenser og landegrenser. Partnerskap kan også være rene strategiske partnerskap som skal løse og utføre oppgaver av sektoriell karakter (Veggeland, 2003:15).

Viktige dimensjoner ved partnerskap som er med på å avgjøre hvor stor handlingskapasitet det har og hvordan nye former for regional utviklingspolitikk utvikles, kan bestemmes gjennom å fokusere på disse karakteristikene (Higdem, 2009:63-65, Rhodes, 1997 og Gjertsen og Halkier, 2004:216):

- Hvor inkluderende (inclusiveness) partnerskapet er: partnerskap kan være både åpne og lukkede når det gjelder å inkludere nye aktører i samarbeidet. Noen aktører kan også være mer sentrale enn andre. Denne dimensjonen handler med andre ord om hvem som deltar, hvordan tilgangen reguleres og hvilke roller de ulike deltakerne spiller.
- Hvor lett det er å ansvarliggjøre aktører, og i hvilken grad partnerskapet er preget av tillit (accountability): dette handler om partnerskapets evne til å ta beslutninger og stå til ansvar for disse. I folkevalgte styringssystemer er beslutningstakerne avhengig av velgernes tillit for å beholde makten, og må dermed også stå til ansvar overfor de samme velgerne. I partnerskap kan det være andre typer aktører som tar beslutninger, og som ikke nødvendigvis er avhengig av velgerne for å få fortsette. Det er andre styringssystemer som kan være mer fremtredende enn de folkevalgte. Dette kan også få implikasjoner for demokratiet. Her vil et sentralt moment være hvilke grep som gjøres for å sikre partnerskapets legitimitet.
- Hvor stor sammenheng (coherence) det er i partnerskapets aktiviteter, eller hvor integrert partnerskapet er: dette handler om partnerskapets evne til å utvikle felles strategier og enighet rundt den regionale utviklingen, som også påvirker evnen til å mobilisere ressurser for å nå målene som er satt. En felles virkelighetsoppfatning og tilnærming til regional utvikling utgjør det strategiske samsvaret mellom deltakerne.

- Hvor stort institusjonelt handlingsrom (institutional latitude) partnerskapet har: dette handler om hvilke føringer reguleringer og lovverk legger for partnerskapets spillerom i utviklingen av en unik regional utviklingspolitikk. Dette er en fjerde dimensjon som Higdem (2009:65) har trukket inn.

Jeg vil fokusere på disse dimensjonene for å undersøke hvordan partnerskapsorganiseringen i VNK er, og hva disse avtalene har å si for det regionale utviklingssamarbeidet i praksis. Dette kan være med på å få frem hvordan samarbeidet har utviklet seg i løpet av tiårsperioden jeg studerer, og om en utvidelsen av aktørsamarbeidet har påvirket handlingskapasiteten til det regionale nivået i Valdres.

3.6.2 Hvordan samarbeid mellom offentlige og private aktører kan påvirke demokratiet

Et stort og relevant tema i governance-litteraturen er hvordan endringene som har skjedd påvirker demokratiet. Stoker (1998:18) bruker governance-perspektivet som rammeverk for å bidra til forståelse av endrede styringsprosesser. Drøftingen hans tar utgangspunkt i fem aspekter ved governance som alle har innebygde dilemmaer i seg. Det er disse dilemmaene jeg vil ta utgangspunkt i for å drøfte ulike demokratiske implikasjoner denne typen samarbeid kan få:

1. Aktørene og institusjonene som er involvert i styringsprosessene kan stamme fra offentlige myndigheter, men dette er ikke alltid tilfelle. Dette skaper et komplekst system der det er en motsetning mellom de normative aspektene som er med på å legitimere offentlige myndigheters beslutningsmyndighet og trekk ved beslutningsprosessene som faktisk finner sted i virkeligheten. Det er ikke alltid slik at beslutningstakerne er folkevalgte, noe som tradisjonelt har vært en viktig verdi i den konstitusjonelle forståelsen av det politiske system (Stoker, 1998:19).
2. I håndteringen av sosiale og økonomiske saker er grensene og ansvaret mellom de ulike aktørene uklart. Dette kan føre til at det blir enklere å fraskrive seg ansvar og la syndebukker få skylden. Det sivile samfunn tar over en del av myndighetene sine oppgaver på ulike måter, og det hevdes at mangelen på et kontrollsystem eller en overordnet autoritet kan bidra til å spre ansvaret på en måte som gjør at offentlige myndigheter og privat sektor kan legge skylden på hverandre hvis noe går galt (Stoker, 1998:19-22).

3. I forholdet mellom institusjonene som jobber for kollektiv handling kommer avhengigheten deres av makt frem. Det vil si at organisasjoner er avhengige av hverandre gjennom ressursutveksling og forhandlinger om felles mål. Om målet oppnås er i tillegg til ressursutveksling også avhengig av konteksten rundt og spill som utvikler seg mellom aktørene. Denne avhengigheten kan føre til økt forekomst av uønskede konsekvenser for myndighetene. Stoker (1998:22) hevder også at et krav om lokal autonomi blir meningsløst i governance-perspektivet, fordi lokalpolitikerne er avhengige av ressurser fra andre styringsnivå og private og frivillige aktører i lokalsamfunnet for å møte dagens utfordringer. I denne sammenhengen kan det være aktuelt å inngå partnerskap med ulike typer aktører. Partnerskap kan i følge Stoker (1998:22) ta ulike former.
4. Aktørene danner autonome, selvstyrte nettverk, som i følge Stoker (1998:23) er den sterkeste formen for partnerskap i governance-perspektivet. Oppgaven til slike nettverk er foruten påvirkning, også å ta oppgaver vekk fra government. Når disse koalisjonene blir langvarige kan de betegnes som regimer som forsøker å møte felles utfordringer gjennom at alle aktørene bidrar med sine ressurser. Det kan derimot føre til problemer med ansvarlighet og ansvarliggjøring (accountability) når mange ulike aktører skal bidra med sine ressurser for å nå et mål. Nettverk har en eksklusiv natur, og selv om graden av dette varierer vil det i alle nettverk være lukket for omgivelsene i en viss grad. For å motvirke utfordringer med ansvarlighet hevdes det at government må forsøke å styre nettverkene på indirekte måter gjennom ulike verktøy (Stoker: 1998:23-24).
5. Handlingskapasiteten er ikke avhengig av myndighetenes autoritet. Myndighetene kan bruke nye styringsverktøy og ha en rolle som tilrettelegger gjennom koordinering og regulering, men nettverkene er ikke alltid avhengige av offentlige myndigheter for å gjennomføre handling. Det viser seg ofte å være vanskelig for myndighetene å gå inn i disse nye styringsrollene i praksis på grunn av kompleksiteten og mangfoldet av aktører som er involvert, sosial ulikhet og ikke minst mangel på ressurser som for eksempel tid og evne til lederskap (Stoker, 1998:25).

Stoker (1998) setter fokus på hvilke demokratiske utfordringer som kan oppstå når aktører som ikke er folkevalgte får mer innflytelse i de offentlige styringsprosessene. Det er en utfordring knyttet til legitimitet når de folkevalgte, som skal ta bindende beslutninger, mister innflytelse i beslutningsprosessene. Den andre demokratiske utfordringen fokuserer på at det skjer en pulverisering av ansvar gjennom en kompleks sammensetning av aktører som er involvert i offentlige styringsprosesser. Ressursavhengighet mellom de involverte aktørene og internt maktspill kan også bidra til at det blir vanskeligere å stille folk til ansvar for beslutningene de har tatt. Muligheten for deltakelse er også mer begrenset gjennom at det kun er aktører som kan bidra med ressurser som blir inkludert. Mangel på kontroll kan bli resultatet av disse komplekse styringsprosessene. Det er gjennomført mange empiriske undersøkelser som fokuserer på de ulike dilemmaene som Stoker (1998) trekker frem. Jeg har ikke mulighet til å gå detaljert inn på dette, men vil trekke frem et eksempel som ser på nettverksstyring i henholdsvis Skanderborg i Danmark og Kristiansand i Norge.

Studien av nettverkstyring i to prosjekter som skulle sette den danske småbyen Skanderborg på kartet, konkluderer med at nettverkstyring både kan bidra til å svekke og styrke demokratiet. En utfordring som Sørensen og Torfing (2003) peker på er at medlemmene i nettverkene ofte har mye innflytelse og politisk kapital fra før, og på denne måten øker gapet mellom folk flest og personer som allerede har posisjoner i samfunnet når det kommer til deres muligheter til å bli delaktige i politiske beslutningsprosesser. Nettverk er ikke aggregierende nok fordi innflytelse ikke blir bestemt ut fra et prinsipp om likhet, men ut fra hvor viktige ressursene til de ulike medlemmene er. Beslutningsprosessene har i mange tilfeller lukkede elementer i seg og er dermed vanskelig å få demokratisk kontroll over. Nettverkene inkluderer i tillegg kun aktører som kan bidra med relevante ressurser, og ikke nødvendigvis alle aktørene som blir berørte av en sak. Derfor er nettverkene heller ikke nok integrerende. Elementer ved nettverkstyring som kan bidra til å styrke demokratiet er derimot at det i mange tilfeller er flere aktører involvert i politiske beslutningsprosesser enn det som er tilfellet i det representative demokrati. For at dette skal være tilfelle må nettverkene være åpne og lytte til sine omgivelser, og gjennom denne åpenheten få legitimitet. At nettverkene forholder seg til det øvrige samfunnet og tar hensyn til konteksten de befinner seg i når beslutninger tas, er en forutsetning for at denne typen styring kan styrke demokratiet. I tillegg utvikler nettverksdeltakerne en politisk kapital og en politisk identitet som gjør at de bidrar mer i politiske beslutningsprosesser enn det som er forventet i et tradisjonelt representativt demokrati, der deltakelsen stort sett består av å stemme ved valg. Sørensen og Torfing (2003)

mener at demokratisk styring gjennom nettverk er mulig hvis det eksisterer en bevisst holdning til hvilke fordeler og ulemper denne typen styring kan ha, og at nettverkstrukturer på denne måten kan være et positivt bidrag i politiske beslutningsprosesser (Sørensen og Torfing, 2003:630-633).

Aars og Fimreite (2005) tar utgangspunkt i tre nettverksstrukturer i Kristiansand, der de studerer hvordan nettverk ivaretar demokratiske prinsipper. Muligheter for å holde nettverkene ansvarlige står i hovedfokus i denne artikkelen, og det viser seg at dette er utfordrende. En årsak til dette er at de politiske representantene i nettverkene er valgt av kommunestyret, ikke direkte av innbyggerne. Dermed er det kommunestyret som kan holde representantene ansvarlige, ikke folket. Samtidig som nettverkene bidrar til å øke kommunenes handlingskapasitet, svekkes den demokratiske kontrollen over beslutningsprosessene. I hvor stor grad muligheten for demokratisk kontroll er til stede avhenger av de politiske representantenes evne og vilje til å være aktive i nettverkene. Involveringen til politikerne i nettverkene i Kristiansand varierer, og dermed varierer også grad av demokratisk kontroll og muligheter til å påvirke demokratiske holdninger blant medlemmene i nettverkene (Aars og Fimreite, 2005:239, 254-255).

3.6.3 Kritikk av teoriene om overgangen fra government til governance

De kritiske røstene til governance hevder at government må være svak og fragmentert for at governance skal kunne eksistere, og at dette ikke er tilfellet i Europa (Keating 1998; i Higdem 2009:89). Peters (2001; i Higdem 2009:89) argumenterer for at de ulike elementene av governance ikke har så stor betydning og så store effekter som mange skal ha det til. Sentrale myndigheter har i følge ham fortsatt stor beslutningsmakt i ulike politikkområder. Frykten for at den økende medvirkningen fra markedet er en trussel mot velferdsstatens viktige egenskaper er en annen type kritikk, som har preg av å være ideologisk. Den neoliberalistiske utviklingen vil i følge disse kritikerne føre til mindre omfordeling av samfunnets ressurser og øke sosiale og økonomiske ulikheter (Healey et al. 2002; i Higdem 2009:89-90).

3.7 Oppsummering av sentrale teoretiske kategorier

I dette kapitlet har jeg utledet de teoretiske kategoriene jeg vil forsøke å drøfte empirien min gjennom. VNK er en ny måte å organisere et regionalt samarbeid på i Norge, og jeg har derfor kort drøftet hva som ligger i innovasjonsbegrepet. Ettersom VNK er en organisasjon, har jeg beskrevet hvilke trekk organisasjoner er forventet å ha. Jeg har valgt å benytte meg av formaliseringsbegrepet for å se hvordan de formelle endringene i det regionale samarbeidet er

nedfelt i skriftlige dokumenter som for eksempel partnerskapsavtaler, og hvordan disse påvirker aktiviteten i organisasjonen. For å belyse hvordan ulike aktører brøt ut av sine organisatoriske roller for å skape endring i den regionale organiseringen, har jeg benyttet meg av nettverksteori. Vurderingen som omhandler VNKs evne og mulighet til å ta vare på interessene og verdiene som er nedfelt i det regionale utviklingssamarbeidet, vil ta utgangspunkt i teori om institusjonalisering. Dette kan være med på å påvirke VNKs fremtid. I sammenheng med governance-perspektivet på politiske beslutningsprosesser blir det aktuelt å diskutere hvordan etableringen av VNK påvirker lokaldemokratiet, ettersom politikerne har valgt å gi aktører fra næringslivet økt formell innflytelse over utviklingspolitikken gjennom deltakelsen i VNK sine styrende organer. Før jeg presenterer empirien min vil jeg drøfte datainnsamlingsmetodene jeg har valgt, og gjøre rede for hvilke erfaringer jeg gjorde underveis i datainnsamlingen.

4.0 Metodisk tilnærming

Hvilke metoder som blir brukt i datainnsamlingen og hvordan dette blir dokumentert avgjør om en studie er vitenskapelig eller ikke. Derfor er metodevalg, begrunnelse for disse valgene, samt dokumentasjon av hvordan metodene er brukt i datainnsamlingen av stor betydning for en studies kvalitet og relevans i vitenskapen. I dette kapittelet vil jeg presentere hvilke forskningsmetoder jeg har benyttet meg av, og hvorfor jeg har gjort dette. Jeg setter først fokus forskningsstrategien jeg har valgt og på forskningsmetodene ustrukturert intervju og dokumentanalyse, før jeg drøfter metodevalgene jeg har gjort og datagrunnlagets kvalitet.

4.1 Casestudie som forskningsstrategi og vilkår for generalisering

Forskningsprosjektet mitt tar for seg en enhet som skal undersøkes i dybden. Jeg benytter meg derfor av casestudie som forskningsstrategi, da hensikten med en casestudie er å opparbeide mye kunnskap om et enkelt fenomen (Bryman, 2004:48). Målet mitt er dermed ikke å generalisere ut fra mine empiriske funn, som ofte er målet i forskningsprosjekter der flere enheter sammenlignes. Generalisering handler om å se på muligheten for at et fenomen eksisterer i en videre sammenheng utenfor studiets omfang – i verden for øvrig. Dette er vanskelig i casestudier, ettersom sammenligningsgrunnlaget mangler. En styrke ved casestudier er at de tar høyde for konteksten fenomenet befinner seg i. På grunn av at casestudier som oftest omhandler få enheter, er mulighetene for generalisering dermed mer begrenset enn ved studier som tar utgangspunkt i statistiske analyser. I casestudier av et enkelt tilfelle kan ikke sannsynlighetsberegninger og statistisk representativitet underbygge analysene på grunn av problemet med for få enheter. Andersen (1997:13-14) peker videre på Yins påstand om at statistisk representativitet ikke alltid er målet, men derimot analytisk eller teoretisk representativitet. Det er denne formen for generalisering casestudier bygger på.

Mulighetene for generalisering ved mitt forskningsprosjekt er dermed begrenset i den forstand at den empiriske analysen og resultatene jeg kommer frem til ikke kan gjelde for alle regionalparker verken i Norge eller utlandet, fordi jeg bygger analysen på kun ett tilfelle. Den statistiske representativiteten er med andre ord begrenset, men dette er heller ikke studiens formål. Likevel kan jeg bidra med detaljert informasjon om dette ene tilfellet, som igjen enten kan bekrefte, nyansere eller utvikle teori. Denne typen kunnskap er etter min mening like viktig som kunnskap om brede, generelle sammenhenger. Som Flyvbjerg (2006:242)

poengter er begge typer kunnskap viktige og avhengig av hverandre for at vitenskapen skal være troverdig.

4.2 Ustrukturert intervju

For å finne data som kan belyse de ulike aspektene jeg er opptatt av trenger jeg detaljert informasjon fra aktører som har vært sentrale i prosessen før etableringen av VNK, men også informasjon fra sentrale aktører som var med i det regionale samarbeidet både før og etter etableringen. Derfor mener jeg ustrukturerte intervju er en hensiktsmessig metode for å samle inn relevante data. Det er kun aktørene som var og er en del av prosessen som kan gi et klareste bilde på hvordan utviklingen har vært og hva som preger samspillet mellom de ulike aktørene som har vært involvert i etableringen.

Et ustrukturert intervju er en samtale med en viss struktur der hensikten er å oppnå ny kunnskap og forståelse. Intervjueren har kontrollen gjennom å styre samtalen inn på ulike tema og stille oppfølgingsspørsmål. Ved å intervjuere personer som har ulik tilknytning til et tema kan kunnskapen som kommer ut av intervjuene bli variert og forskeren får et fyldig datamateriale å jobbe videre med. Dette er en styrke ved ustrukturerte intervjuer (Kvale, 1997:21-23). Intervjuer der forskeren intervjuer flere personer samtidig kalles fokusgruppeintervjuer, og kan bidra til at flere nyanser kommer frem gjennom at informantene kan utfylle hverandre. En utfordring med denne intervjuformen er derimot at det kan bli vanskelig for forskeren å kontrollere intervju situasjonen, samt at den systematiske analysen kan bli vanskelig å gjennomføre på grunn av at informantene kan snakke i munnen på hverandre og vanskeliggjøre lyttingen på opptakene (Kvale, 1997:58). Jeg forsøkte å få til fokusgruppeintervjuer, men innså fort at det ble vanskelig på grunn av at informantene mine er travle mennesker med mange jern i ilden. Det ville vært en stor fordel fordi de kunne utfylt hverandre og diskutert seg i mellom hvis de var uenige. Samtidig ville det vært tidsbesparende for meg som forsker. Jeg fikk likevel til ett fokusgruppeintervju med to personer fra administrasjonen i VNK. Jeg intervjuet daglig leder og en seniorkonsulent som tidligere var regionsjef. Informantene mine utfylte hverandre godt og la til nyanser der de mente det var på sin plass. Ettersom både den tidligere regionsjefen og den nye daglige lederen ble intervjuet samtidig fikk jeg et helhetlig bilde av det regionale samarbeidet over tid, både før og etter etableringen av VNK. De andre intervjuene ble gjennomført med en informant om gangen. Til sammen utførte jeg ti intervjuer med totalt elleve personer.

Tabell 5.1 Oversikt over intervjuene i kronologisk rekkefølge:

Informant	Posisjon i det regionale samarbeidet i perioden 2007-2011	Stilling i perioden 2007-2011	Intervjutidspunkt
Kåre Helland	Politisk representant i Valdresrådet, regionstyret og Styret	Ordfører i Sør-Aurdal kommune	20. oktober 2011
Svein Granli	Administrasjonen ved Regionkontoret i perioden 2002-2008	Regionkonsulent ved Regionkontoret i Valdres fra 2002 til 2008	20. oktober 2011
Kjell Arne Berntsen	Administrasjonen i VNK	Daglig leder i VNK	21. oktober 2011
Arne Bang	Administrasjonen ved Regionkontoret, senere VNK	Tidligere regionsjef ved Regionkontoret i Valdres, nå regionkonsulent i VNK	21. oktober 2011
Eivind Brenna	Politisk representant i Valdresrådet, Regionstyret og Styret.	Ordfører i Vestre Slidre kommune	10. november 2011
Magne Kampen	Næringslivsrepresentant i Valdresrådet og Styret, nestleder i Valdresnæringsforum	Distriktsbanksjef Dnb	10. november 2011
Bjørge Brestad	Næringslivsrepresentant i Valdresrådet og Styret, nestleder i Valdresrådet og leder i Valdres Næringsforum	Daglig leder i Valdres Energi	11. november 2011
Knut Haalien	Politisk representant i Valdresrådet, regionstyret og Styret	Ordfører i Vang kommune	11. november 2011
Anne Marve	Næringslivsrepresentant i Valdresrådet og Styret	Norsk bonde- og småbrukarlag	30. november 2011
Jan Arild Berg	Politisk representant i Valdresrådet, Regionstyret og Styret.	Ordfører i Etnedal kommune	1. desember 2011
Gro Lundby	Politisk representant i Valdresrådet, Regionstyret og Styret, leder av Valdresrådet og Styret	Ordfører i Øystre Slidre kommune	6. februar 2012

Tidsaspektet er en viktig side å ta hensyn til i planleggingsfasen til datainnsamlingen. Ettersom jeg har hatt begrenset med både tid og ressurser, kunne jeg ikke intervju alle representantene i Valdresrådet eller alle aktørene som var delaktige i prosessene som foregikk forut for etableringen av VNK. Derfor gjorde jeg et strategisk utvalg av informanter, der både politikere, næringslivsrepresentanter og administrasjonen i VNK er representert. I tillegg

intervjuet jeg prosjektlederen for arbeidet før etableringen av VNK. Jeg ville forsøke å intervju alle de seks ordførerne i Valdres i perioden 2007-2011 slik at alle kommunene sine syn på det regionale samarbeidet kom frem. En av de tidligere ordførerne var i utlandet i perioden jeg samlet inn data og var derfor utilgjengelig, mens en annen tidligere ordfører måtte avlyse intervjuet to ganger på grunn av at andre ting dukket opp. Derfor endte jeg opp med å intervju denne informanten over telefon, da dette var mest praktisk både for meg og for henne. Jeg endte opp med å intervju fire ordførere ansikt til ansikt og en ordfører over telefon. Fra næringslivet ville jeg begynne med å intervju tre av ti representanter som sitter i Valdresrådet. Disse informantene hadde omtrent samme syn og ga meg den informasjonen jeg trengte, og av den grunn ville jeg ikke utvide antall informanter fra næringslivet. Hvis jeg derimot hadde manglet data etter at disse intervjuene var gjennomført eller jeg oppfattet at det var et stort sprik mellom informantenes meninger, ville jeg ha forsøkt å få flere informanter slik at det empiriske grunnlaget ble så grundig som mulig. Denne vurderingen gjorde jeg etter at intervjuene var gjennomført, og kom frem til at det ikke var nødvendig å utvide utvalget mitt.

Det var noen elementer det var viktig å ta hensyn til før jeg kunne gjennomføre de ustrukturerte intervjuene. Jeg måtte blant annet utforme en intervjuguide som skulle være et hjelpemiddel for meg under datainnsamlingen, slik at jeg fikk spurt informantene om alle elementene jeg var interessert i. Det var også en fin måte å strukturere intervjuene og angi hvilken retning intervjuene skulle ta. Intervjuguiden hadde samme fokus i alle intervjuene, men noen spørsmål varierte ut fra hvem informantene var og hvor mye kunnskap de hadde (Kvale, 1997:76-77).¹⁴

De etiske sidene det var viktig å ta hensyn til i datainnsamlingen var at informantene skulle få informasjon om formålet med intervjuet og hvordan deres synspunkter skulle brukes i studien. På denne måten fikk informantene vite hvordan informasjonen de bidro med ville bli håndtert. Dette kalles informert samtykke, og sikrer at informantene deltar frivillig og at de vet at de kan trekke seg fra intervjuet til enhver tid. Konfidensialitet er et annet hovedprinsipp som måtte vurderes. Dette prinsippet handler om informantenes rett til å være anonyme, slik at deres identitet ikke kan gjenkjennes på bakgrunn av data som presenteres i forskningsrapporten. Hvis prinsippet om konfidensialitet ikke etterleves, skal informantene gi sitt samtykke til at denne informasjonen publiseres. Jeg spurte alle informantene mine om de

¹⁴ Intervjuguiden er lagt ved oppgaven som Vedlegg 1.

ville være anonyme, men ingen hadde problemer med at jeg brukte deres fulle navn i oppgaven. Det kunne også blitt en utfordring å anonymisere informantene på bakgrunn av at deres identitet lett vil kunne kjennes igjen på bakgrunn av utsagnene de kom med. Derfor valgte jeg å bruke informantenes fulle navn. Alle sitatene jeg benytter meg av i oppgaven har informantene fått tilsendt og godkjent i etterkant av intervjuene. Et siste prinsipp i denne sammenhengen er at jeg måtte tenke over hvilke konsekvenser studien min kan få for informantene mine både i form av fordeler og ulemper (Kvale, 1997:68-69).

Det er også knyttet noen etiske sider til min rolle som forsker. Den første er at jeg har et vitenskapelig ansvar for at kunnskapen jeg produserer er verdifull og at den er kontrollert og verifisert på en riktig måte. Dette ansvaret gjelder både i forhold til informantene mine og forskningstradisjonen jeg tilhører. For å sørge for at dette kravet møtes, ga jeg informantene mine mulighet til å godkjenne sitater jeg benytter meg av i analysen, slik at jeg sikrer at empirien min er korrekt. For å sikre at kunnskapen jeg produserer er verdifull er det viktig å oppfylle kvalitetskravene til datainnsamlingsmetodene jeg benyttet meg av, samt at nærheten til problemstillingen hele tiden ivaretas. Transkripsjon av intervjuene er en måte å dokumentere hvordan datainnsamlingen har foregått. Den andre etiske siden er knyttet til rollen jeg inntar overfor informantene mine i datainnsamlingen, og kan både påvirke informantenes svar og måten jeg forholder meg til informasjonen jeg får. Den siste etiske siden som er tilknyttet min rolle som forsker, er forskningens uavhengighet. Både nære forbindelser til informantene og eventuelle økonomiske sponsorer kan påvirke min vektlegging av visse funn, og slik bidra til at forskningsprosjektet blir ufullstendig og partisk (Kvale, 1997:69-70). De to siste etiske aspektene som er knyttet til min rolle som forsker mener jeg unngås ved at jeg intervjuet personer jeg ikke kjente fra før, og at jeg var klar på formålet med intervjuet. Jeg mener også at det var viktig at jeg ga litt av meg selv slik at det ble en god kjemi. Det er enklere å ha en samtale med personer som ikke opptrer med for mye avstand, men har en interesse av å høre hva den andre parten uttaler seg om. Her måtte jeg finne en balansegang mellom å være personlig og å være forsker, som varierte noe fra intervju til intervju avhengig av informantene.

I selve intervjusituasjonen var det flere ting som kunne påvirke de endelige resultatene, noe jeg måtte ta hensyn til både før og under hvert enkelt intervju. Hvordan omgivelsene var kunne påvirke både støynivå og evne til konsentrasjon hos både meg og informanten (Kvale, 1997:102). Stort sett gikk dette greit, selv om intervjuene ble gjennomført i ulike omgivelser. Et intervju ble gjennomført hjemme hos en informant, et over telefon der informanten kjørte

bil og et i møtelokaler i Valdres Næringshage. Resten av intervjuene fant sted på informantenes kontor, noe som jeg tror bidro til en form for trygghet. Under noen av intervjuene ble vi avbrutt av at informantens telefon ringte, og under ett intervju måtte informanten ordne noe midt i intervjuet. Dette gjorde at noen av intervjuene ble litt oppstykket, men jeg tror ikke at det påvirket informasjonen jeg fikk i stor grad.

Personlig kjemi hadde også betydning for om informanten svarte grundig og ærlig. Jeg opplevde alle informantene mine som engasjerte og ærlige i sine fremstillinger. Mange kom med grundige svar og var ikke redde for å si hva de mente. Alle viste også interesse for oppgaven min og syntes det var positivt at jeg valgte å skrive om regionalt samarbeid i Valdres. De fleste informantene mine har en yrkesrolle der de er vant til å snakke og forholde seg til mange mennesker. Dette tror jeg var en stor fordel for meg. I tillegg var temaene som ble tatt opp i intervjuet noe de har jobbet mye med og engasjerer seg i. Dette gjorde det lettere for meg å være intervjuer, fordi samtalene stort sett gikk veldig lett. Det var likevel forskjell på hvor grundige svar jeg fikk. Noen svarte detaljert og tok seg god tid, mens andre ga svar av generell karakter og snakket seg vekk i lokalpolitiske saker som var aktuelle på intervjutidspunktet. Det var ikke alltid like lett å få samtalen inn på rett spor igjen, men det gikk stort sett greit. De av informantene mine dette gjaldt var klar over at de kunne snakke mye og bli engasjerte, og sa fra før intervjuet begynte at jeg måtte avbryte dem hvis jeg følte at de mistet tråden. Dette gjorde jeg til en viss grad, men hadde samtidig glede av å høre hvor engasjerte de var i lokalpolitikken. En observasjon jeg gjorde etter at alle intervjuene var ferdig transkriberte var at de informantene som var mest sentrale i det regionale utviklingsarbeidet og VNK ga mest detaljerte svar, noe som er naturlig.

Min evne til å stille relevante oppfølgingsspørsmål, unngåelse av å stille ledende spørsmål og at jeg hadde mye kunnskap om emner det ble snakket om påvirket også intervjuets kvalitet (Kvale, 1997:79, 91-93, 97). På dette området bar nok situasjonen litt preg av at jeg ikke hadde noe intervjuerfaring fra tidligere. Jeg opplevde at det var utfordrende å stille oppfølgingsspørsmål, og at de ofte fikk en ledende karakter. Dette er ikke nødvendigvis feil, fordi jeg på denne måten fikk bekreftet eller avkreftet min oppfatning av de informantene sa. Jeg fikk trygghet av å ha lest meg grundig opp på feltet og satt meg inn i avtaleverk og organisering på forhånd. Dette hjalp meg til å få mer ut av intervjuene, samtidig som jeg kunne være en mer aktiv samtalepartner for informantene mine fordi jeg hadde relevant bakgrunnsinformasjon som jeg kunne bygge videre på.

Det kunne til tider være utfordrende nok å passe på at alle spørsmål ble stilt, samtidig som jeg skulle lytte aktivt til det informanten sa i intervjusituasjonen. Spesielt gjaldt dette for meg som ikke har noe erfaring med denne typen intervju. I en optimal situasjon skal informantens svar tolkes med en gang og følges opp med nye spørsmål for å bekrefte at tolkningen er rett, men ofte vil det være avgjørende at intervjuet er dokumentert slik at tolkningen også kan finne sted etter at intervjuet er ferdig. Ved å ta opp intervjuet som lydfil ved hjelp av en iPod, sikret jeg at jeg ikke husket feil, samtidig som jeg ble påminnet hvordan intervjusituasjonen var. Prosessen med å gjøre om tale til tekst var utfordrende, men nyttig for å dokumentere og det gjorde gjennomføringen av analysen enklere.

Transkriberingen i seg selv var også en tolkningsprosess, fordi jeg måtte gå grundig inn i intervjuene og virkelig lytte til det som ble sagt. Selv om prosessen med transkripsjon var tidkrevende og utfordrende med tanke på å gjøre om muntlig språk til skriftlig språk, var det nyttig for å synliggjøre informantenes synspunkter og gjorde det mer håndterbart når det skulle analyseres. Etersom jeg ikke skulle gjennomføre en sosiolingvistisk eller psykologisk analyse, kunne jeg omformulere setningene der jeg mente det var behov for å gjøre språket mer litterært. På denne måten ble formidlingen av informantenes historier og meningen med disse tydeligere (Kvale, 1997: 101,105). En utfordring i forhold til transkripsjonen var å skrive om dialekt til bokmål fordi det er vanskelig å oversette ordrett lokale ord og uttrykk. Her hadde jeg en stor fordel fordi jeg snakker dialekten selv, men det krevde fortsatt en del tankearbeid i forhold til dette. Ofte kan lokale uttrykk beskrive en situasjon bedre, samtidig som det er viktig at innholdet blir formidlet på en klar måte.

4.3 Dokumentanalyse

Jeg har også benyttet meg av relevante dokumenter som datakilde. Analyse av dokumenter var nødvendig for å få en generell forståelse av endringene som har skjedd over tid og for å få oversikt over hvordan samarbeidet er organisert. Dokumenter som har vært gjenstand for analyse er handlingsplaner, årsmeldinger, Charter og avtaleverk, partnerskapsavtaler, møtoreferater og rapporter. En systematisk gjennomgang av utvalgte dokumenter er et nyttig supplement til intervjuene fordi de inneholder data om den formelle siden ved det regionale samarbeidet. Sammenligningen av resultater fra intervju og dokumentanalyse kan være med på å øke reliabiliteten ved at funn i ulike kilder enten går overens eller ikke. Hvis funn i dokumentene blir bekreftet gjennom intervjuene er påliteligheten til resultatene større enn hvis de spriker i hver sin retning. Fordelene ved dokumenter som datakilde er at det er nedskrevne fakta. De kan ikke forandres eller påvirkes i så stor grad som informantene, som

kan påvirkes bevisst eller ubevisst over tid. Med tanke på tidsaspektet er dokumenter også mer pålitelige enn informantene. Hovedårsaken til dette er at informantene kan huske feil eller glemme relevante sider ved en sak ettersom tiden går. Dette ga også noen av informantene mine uttrykk for – at det var vanskelig å huske alt som skjedde. Da er dokumenter gode kilder for å få mer detaljerte data. Samspillet mellom intervju og dokumentanalyse er derfor en nyttig form for metodetriangulering – ulike metoder utfyller hverandre og gir et mer dekkende datagrunnlag (Bryman, 2004:455-456).

Jeg har gjennomgått årsmeldingene fra 2001 til 2011, der jeg har fokusert på hvor stor møteaktiviteten har vært, hvem representantene har vært og hvilke viktige saker som har blitt satt på dagsordenen i løpet av hvert enkelt år. Ved å se viktige saker i sammenheng fikk jeg økt forståelse av hvordan ideen om VNK vokste frem, og hvordan utformingen av parken gikk til. Selv om årsmeldingene ikke går detaljert inn på det regionale samarbeidet, er det nyttige dokumenter for å få oppsummeringer over hva som har skjedd på en rask og effektiv måte. Jeg gikk nærmere inn på saker som ble nevnt i årsmeldingene som jeg vurderte som relevante i forhold til problemstillingen min. Møtereferater og rapporter ble spesielt aktuelle i denne sammenhengen. På denne måten utvidet jeg stadig datagrunnlaget mitt ved å trekke inn nye dokumenter som kunne bidra med ny informasjon. De fleste rapportene har jeg lastet ned via Internett, men en rapport fikk jeg tilsendt fra VNK etter forespørsel. I tillegg fikk jeg kopier av strategisk plan for Valdres (1995-2000, 2000-2003, 2005-2008) og av alle partnerskapsavtalene til VNK, samt en del budsjetter. Årsmeldingene ble lagt ut på VNK sine nettsider etter min forespørsel om å få tilgang til disse. Det er en stor fordel at dokumentene jeg har analysert er offentlige dokumenter, og at jeg dermed har krav på å få innsyn i dem. Mange av dokumentene har jeg brukt for å kunne danne meg et bilde av hvilke saksområder som har blitt prioritert over tid og hvordan konteksten rundt det regionale samarbeidet har utviklet seg.

4.4 Erfaringer fra datainnsamling og metodekritikk

Jeg har allerede drøftet noen erfaringer jeg fikk gjennom datainnsamlingen min. Et moment som kan ha vært med på å påvirke informantenes svar, er at jeg ikke stilte spørsmål som var åpne nok, og dermed ledet dem i en bestemt retning. I intervjusituasjonen følte jeg derimot at dette var riktig, fordi noen av informantene mine hadde lett for å bevege seg ut i lokalpolitiske saker som ikke var relevante for meg hvis jeg stilte for vide spørsmål. En annen begrensing ved noen av intervjuene var at vi ble avbrutt av telefoner som ringte som gjorde at fokus ble tatt vekk fra intervjusituasjonen. Et tredje moment som kan ha påvirket informantenes svar, er

at intervjuene ble tatt opp på lydbånd. Jeg opplevde ikke at noen av informantene mine opplevde dette som ubehagelig, men en informant utdypet noen aspekter etter at båndopptakeren var slått av. Dette var interessante aspekter, men som han eksplisitt sa at han ikke ville bli sitert på. Jeg kan ikke vite hva informantene mine utlot å si noe om, men jeg mener at jeg fikk ærlige svar på det jeg spurte om, ettersom flere informanter svarte det samme. I ettertid ser jeg at jeg kunne intervjuet noen aktører fra fylkesnivå, ettersom de var aktive og bidro med både ressurser og kompetanse i årene før VNK ble en realitet.

4.5 Reliabilitet og validitet – datamaterialets kvalitet

Reliabilitet og validitet er utfordrende kriterier å møte i intensive studier. Hovedsakelig er dette på grunn av at disse kriteriene er utviklet for kvantitative forskningstilnærminger der enhetene er flere og måling av resultater er i større fokus. Kriteriene kan derimot ikke overses, fordi de er med på å vurdere kvaliteten på forskningsarbeidet. Reliabilitet i kvalitative forskningsmetoder fokuserer på om forskningsresultatene er pålitelige, i den forstand at datainnsamlingsmetoder og datagrunnlaget er dokumentert på en måte som gjør det mulig for andre forskere å gjennomføre den samme forskningen på nytt og få det samme resultatet. En utfordring i kvalitative metodetilnærminger er derimot at datainnsamlingen foregår i en sosial kontekst som ofte kan forandre seg over tid. Derfor er dokumentasjon av framgangsmåte, både skriftlig og muntlig, av stor betydning for et forskningsresultats reliabilitet. Jeg mener at mine forskningsresultater er pålitelige, først og fremst gjennom at jeg har dokumentert hvordan jeg gikk frem i intervjuene og rapportert hvilke dokumenter som ligger til grunn for analysen min. Den andre utfordringen som omhandler påvirkning av sosial kontekst kan jeg derimot ikke gjøre noe med, fordi den er vanskelig å gjenskape. Hvis jeg hadde stilt de samme spørsmålene for fem år siden kunne jeg fått andre svar fra informantene mine. Det samme gjelder hvis jeg hadde stilt de samme spørsmålene etter at prosjektperioden var over. En del av datagrunnlaget som stammer fra informantene mine kan derimot gjenfinnes i dokumentene jeg har analysert. Dette styrker reliabiliteten.

Validitetskriteriet har fokus på forskningsarbeidets gyldighet gjennom å vurdere om problemstillingen faktisk besvares. Her vil sammenhengen mellom empirien og teorien vurderes, og om resultatene gjelder i et videre omfang enn enkeltstudien. Det er også viktig at resultatene er tolket riktig. Derfor er validering i form av å gi informantene mulighet til å bekrefte sitater og funn av stor betydning for å forsikre seg om at forskeren har forstått riktig (Brymann, 2004:272-276).

4.6 Oppsummering av metodisk tilnærming

De metodiske grepene jeg har tatt for å samle inn relevante data i forhold til problemstillingen, har bestått av ustrukturerte intervjuer av strategisk utvalgte informanter og analyse av sentrale dokumenter. Jeg var helt avhengig av å få informasjon fra aktørene som var involvert i initiativfasen til VNK for å få vite hvordan de tenkte og hvordan de fikk realisert ideen om VNK. Heldigvis var disse aktørene velvillige med tanke på å stille opp til intervju. Jeg fikk også lett tilgang på relevante dokumenter, både gjennom Internett og via administrasjonen i VNK, som har vært behjelpelige gjennom hele datainnsamlingsprosessen. Datamaterialets kvalitet har jeg forsøkt å sikre gjennom grundig dokumentasjon, og gjennom å gi informantene mine anledning til å korrigere mulige feiltolkninger av sitatene jeg benytter meg av i den empiriske fremstillingen.

5.0 Sentrale aktører og organisering av det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres

I dette kapitlet vil jeg gå nærmere inn på de ulike aktørene som er involvert i dagens regionale samarbeid i Valdres. Jeg har valgt å sette fokus på aktørene for å kunne beskrive og forklare endringene som har funnet sted i løpet av de ti årene jeg studerer. I forklaringen av en endringsprosess er det aktørene som er interessante, nettopp fordi det er aktørene som ser muligheter for endring i strukturene de befinner seg i. Aktørene har institusjonelle forankringer, og evnen de har til å utnytte disse forankringene i samarbeid med andre aktører (med andre institusjonelle forankringer), kan føre til innovasjon og effektivisering. Dette som en følge av nettverkorganiseringen de er en del av. Derfor vil jeg presentere sentrale aktører som er involverte i VNK, hvilke relasjoner de har til VNK og hvilke funksjoner de har. Deretter vil jeg beskrive hvordan det gamle samarbeidet med tradisjonelt regionråd var organisert, før jeg beskriver den nye organiseringen med Valdres Natur- og Kulturpark.

5.1 Aktører som er sentrale i VNK

VNK er et styrings- og koordineringsorgan som skal fremme samarbeid mellom kommunene og andre aktører i regionen. Målet for samarbeidet er å bidra til at utviklingen i Valdres går i positiv retning gjennom økt verdiskaping. Lokale natur- og kulturverdier er en grunnstein i VNK sitt arbeid, og disse verdiene har dermed betydning for aktørene som er med i samarbeidet. Dette betyr ikke nødvendigvis at alle aktørene har de samme intensjonene med å være med i et slikt regionalt samarbeid. En gjennomgang av hvem aktørene er kan være hensiktsmessig for å sette dette i sammenheng med hvilke interesser de representerer og for å forstå organiseringen bedre.

De seks kommunene i Valdres er de formelle eierne av VNK. I Valdresrådet har kommunene to representanter hver, som består av ordføreren i kommunen og en kommunestyrerepresentant med en annen partitilhørighet enn ordføreren. Denne velges av det sittende kommunestyret for hver valgperiode, og er fortrinnsvis fra det største opposisjonspartiet. De seks ordførerne utgjør også regionstyret i VNK.¹⁵ Det er de politiske representantene som skal ivareta folkeviljen i det regionale utviklingssamarbeidet. Ettersom

¹⁵ Vedtekter/ samarbeidsavtale mellom Valdreskommunene om Valdres Natur- og Kulturpark (VNK) og regionstyret (2008-2011)

det er offentlige midler som skal fordeles, er det viktig at innbyggerne er representerte i styringsorganene i VNK.

Valdres Næringsforum BA (VNF) er et andelslag som organiserer næringslivet i regionen. De ti representantene som sitter i Valdresrådet utgjør styret i forumet, og skal fremme medlemsbedriftene sine interesser i VNK. Hovedmålet er at *”Valdres Næringsforum skal være premissleverandør og aktiv pådriver for utviklingen av hele Valdresregionen”*¹⁶. Valdres Næringsforum har ca 100 medlemsbedrifter, der store og små servicebedrifter i regionen dominerer, fulgt av handelsnæringen. Reiselivsbedrifter og organisasjoner tilknyttet landbruksnæringen er også medlemmer. Blant annet er Valdres Destinasjon og Valdresmusea medlemmer tilknyttet reiselivsnæringen, og både Tine Meierier Øst Fosheim, Bondelaga i Valdres og de største rakfiskprodusentene i regionen er medlemmer tilknyttet matforedling og landbrukssektoren. Industrien har også medlemmer i VNF, der treindustrien er dominerende.¹⁷ VNF representerer næringslivets interesser i utformingen av den regionale utviklingspolitikken. Det er næringslivet som skal stå for produksjonen av verdiskapingen, og deres deltakelse inn i de styrende organene i VNK åpner opp for en bredere deltakelse i beslutningsprosessene.

Oppland Fylkeskommune (OFK) har tre representanter som blir innkalt til Valdresrådet sine møter. Disse har møte-, tale- og forslagsrett, og to av representantene er politikere.¹⁸ Fylkeskommunens deltakelse er en følge av partnerskapsavtalen som er inngått mellom OFK og VNK, og sikrer at fylkeskommunen kan ivareta sin rolle som regional utviklingsaktør. Samtidig bidrar fylkeskommunens deltakelse til tettere kommunikasjon mellom fylkesnivå og kommunalt nivå, gjennom å bruke møtene i Valdresrådet og Styret som arena for dialog.

Valdres Næringshage AS (VNH) har partnerskapsavtale med VNK. Næringshagen er eid av SIVA, Valdres-kommunene og næringslivet i Valdres. Dette er den viktigste arenaen for næringsutvikling og innovasjon, og tilbyr samlokalisering, bistand og etablererhjelp for bedrifter i Valdres. I Valdres Næringshage inngår det 38 virksomheter med til sammen nesten 100 ansatte. Hovedtyngden av bedriftene som har lokaler i næringshagen tilhører

¹⁶ <http://www.vnforum.no/default.asp?nid=484&lid=1>

¹⁷ <http://www.vnforum.no/default.asp?nid=485&lid=1>

¹⁸ Vedtekter/ samarbeidsavtale mellom Valdreskommunene om Valdres Natur- og Kulturpark (VNK) og regionstyret (2008-2011)

servicebransjen. Gjennom partnerskapsavtalen med VNK har VNH fått tildelt hovedansvaret for næringsrettede utviklingsprosjekter i regionen, og har mottoet ”å dele for å skape”.¹⁹

Valdres Destinasjon AS (VD) har partnerskapsavtale med VNK, som i all hovedsak fokuserer på at VD og VNK skal samarbeide om den regionale merkevarebyggingen, med VD i en operativ funksjon. Dette er reiselivets samarbeidsorgan på regionalt nivå, og har en representant i Merkevestyret. VD eies av fire destinasjonsselskap: Sør-Valdres Utvikling, Destinasjon Midt-Valdres, Beitostølen Utvikling og Reisemål Vang. Valdres Destinasjon jobber for at Valdres skal bli en ledende helårsdestinasjon i Norge, med VNK sine verdier som grunnlag. Geoturisme blir tillagt stor vekt i arbeidet.²⁰

Valdresmusea AS eies av Valdres-kommunene, og har partnerskapsavtale med VNK. Foruten museumsdrift har Valdres Folkemuseum stor kompetanse og kunnskap om kultur og tradisjon i Valdres, og utgjør derfor et regionalt knutepunkt innenfor dette feltet. VM har spesielt ansvar for kulturhistorisk dokumentasjon, bevaring, formidling og forskning tilknyttet den lokale kulturarven, og skal være en aktiv partner i den regionale utviklingen i Valdres.²¹

Regional Landbruksrådgiver jobber med landbruksrelatert næringsutvikling og er underlagt Fylkesmannens landbruksavdeling. Stillingen i Valdres har stølsdrift som spesialområde, og deler kontorfellesskap med VNK.²²

Parknytt er et forum for norske parker. VNK var en dem som var med på å etablere denne organisasjonen for norske lokale og regionale parker. Hensikten med denne organisasjonen er først og fremst informasjonsutveksling og kompetanseheving rundt regionalpark som virkemiddel for regional utvikling.²³

Fjellregionsamarbeidet i Sør-Norge er et politisk samarbeidsnettverk der kommuner, regionråd og fylkeskommuner inngår. Det geografiske området omfatter Telemark, Buskerud, Sogn og Fjordane, Oppland og Hedmark. Fjellområdene utgjør en viktig del av ressursgrunnlaget, og sikring av en bærekraftig bruk av disse for å skape utvikling er en viktig del av regionalpolitikken samarbeidet jobber for.²⁴

¹⁹ <http://www.valdres-nhage.no/default.asp> og <http://www.valdres-nhage.no/om-oss/>

²⁰ <http://www.valdres.no/no/avtaleverk/andre-regionale-organ.html> og

<http://www.valdres.no/index.php?Itemid=198>

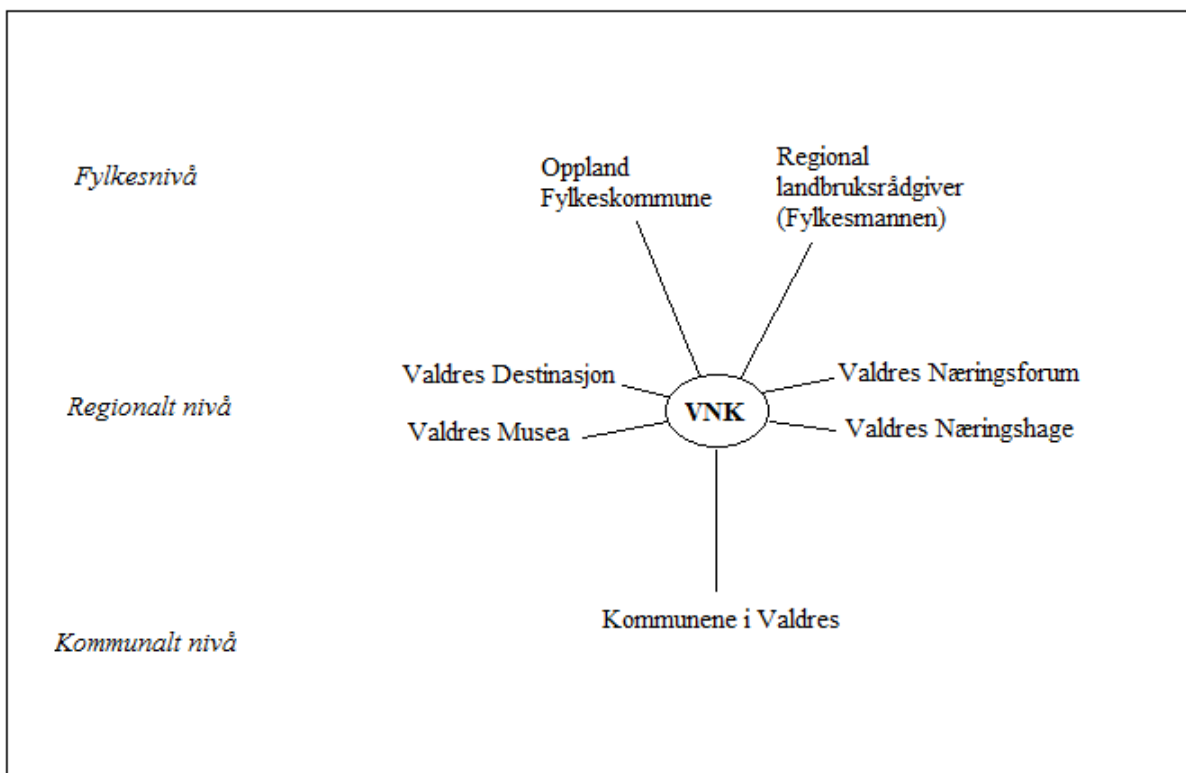
²¹ <http://www.valdres.no/no/avtaleverk/andre-regionale-organ.html>

²² <http://www.valdres.no/no/regional-landbruksradgjevar.html>

²³ <http://parknytt.wordpress.com/about/>

²⁴ http://fjellregionsamarbeidet.no/index.php/politisk_forum/retningslinjer/

Dette er de sentrale aktørene i dagens regionale utviklingssamarbeid i Valdres, og hvilke interesser de representerer varierer. Kommunestyrerepresentantene ivaretar innbyggernes interesser gjennom at de er folkevalgte representanter. Samtidig handler de ut fra partipolitiske interesser. Valdres Næringsforum ivaretar det lokale næringslivet sine interesser for fremtidig utvikling i Valdres, og er i stor grad drevet av ønsket om økt verdiskaping og lønnsomhet i regionens bedrifter. Oppland fylkeskommune har fått et større ansvar som regional utviklingsaktør fra sentralt hold, og er med i det regionale samarbeidet for å ivareta denne rollen og fremme fylkets interesser overfor regionen. Valdres Næringshage, Valdres Destinasjon og Valdresmusea har henholdsvis bedriftsutvikling, reiseliv og kultur som sine interessefelt. Disse organisasjonene vil dermed fremme sine interesser i det regionale utviklingssamarbeidet gjennom partnerskapsavtalene med VNK. Den regionale landbruksrådgiveren skal fremme Fylkesmannen sine interesser i det regionale utviklingsarbeidet i regionen, og bidra med kompetanse og tilrettelegging for landbruksrelatert næringsutvikling.



Figur 5.1: De nærmeste samarbeidspartnere til VNK

Oppsummeringen av de ulike aktørenes interesser viser at alle aktørene har som mål å skape regional utvikling, men at de kan representere ulike midler for å nå målet. De politiske

aktørene er opptatt av at demokratiske hensyn blir ivaretatt, mens næringslivet drives av et ønske om profitt og økt lønnsomhet for regionens bedrifter. Fylkeskommunen vil påse at regionnivåets politikk er i tråd med fylkeskommunens politikk, og den regionale landbruksrådgiveren påser at Fylkesmannens interesser blir ivaretatt på regionalt nivå. Næringshagen vil bidra med kompetanse der det trengs og få økt kapasitet, Valdres Destinasjon vil at regionalpolitikken skal fremme reiselivet i regionen, og Valdresmusea vil fremme regionens kultur som et middel for å snu den negative utviklingen. Fjellregionsamarbeidet fremmer fjellkommuners interesser på nasjonalt nivå, og jobber for å påvirke sentrale myndigheters regionalpolitikk.

5.2 Regionrådets organisering

Før etableringen av VNK var det regionale samarbeidet forankret gjennom regionrådet, som ble etablert på 1970-tallet. Samarbeidet mellom Valdres-kommunene har med andre ord eksistert over lengre tid. Jeg vil nedenfor gi en kort beskrivelse av hvordan det gamle samarbeidet var organisert.

Regionrådet var et rent politisk organ med tolv medlemmer, der det var to representanter fra hver kommune. En representant skulle være ordføreren, mens den andre skulle tilhøre et annet parti enn ordførerens, fortrinnsvis det største. Etter inngåelse av partnerskapsavtale med Oppland Fylkeskommune (OFK) i 2002 fikk fylkeskommunen to representanter i regionrådet. Dette organet ble igjen utvidet til Valdresrådet i 2007.

Regionstyret bestod av de seks ordførerne. Etter 2002 var OFK representert med to medlemmer i regionstyret. Dette organet ble videreført etter etableringen av VNK.

Regionrådets underutvalg var noe varierende over tid, men ”det interkommunale BU-styret”, ”Miljø- og Vassdragsutvalget for Valdres” og ”Kulturutvalget for Valdres” kan nevnes som eksempler (fra årsmelding 2001). Antall underutvalg ble redusert etter etableringen av VNK (årsmelding 2007).

Valdrestinget bestod av formannskapene i Valdres-kommunene.

I 2004 ble det opprettet et **næringsråd** som bestod av ordførerne og styret i Valdres Næringsforum BA (VNF). VNF ble for øvrig stiftet i april samme år, og Valdres Næringsutvikling AS (VaNu) ble avviklet på høsten. VaNu var blant annet sterkt engasjert i å få til etableringen av Valdres Næringshage (VNH) i 2002. Næringsrådet var en samarbeidsarena der saker av felles interesse ble drøftet, blant annet godkjenning av

handlingsplanene for DA-fondet. DA-midlene var en kompensasjon for at den differensierte arbeidsgiveravgiften forsvant i 2003. Stortingets betingelser for tildeling av DA-midler var nettopp samarbeid om handlingsplaner mellom kommunene og næringslivet i de aktuelle regionene. DA-styret bestod av tre representanter fra regionrådet (to politikere + regionsjef) og fem representanter fra VNF, som hadde hovedansvaret for handlingsplanene. I forbindelse med opprettelsen av næringsrådet ble det inngått partnerskapsavtaler med både VNF og VNH høsten 2004 (årsmelding 2004).

Regionrådets personell bestod av regionsjef, to regionkonsulenter og en kontorfullmektig.

5.3 Slik er Valdres Natur- og Kulturpark organisert

Valdresrådet er det øverste organet i VNK. I dette organet sitter det to representanter fra hver av de seks Valdres-kommunene. Disse representantene skal være ordføreren i kommunen og en representant fra et annet parti enn ordføreren sitt parti, fortrinnsvis det største. I tillegg til de tolv politikerne er næringslivet til stede med ti representanter fra Valdres Næringsforum. Alle disse representantene har stemmerett. To representanter fra Oppland Fylkeskommune (OFK) blir innkalt til møtene i Valdresrådet. Representantene fra OFK har møte-, tale- og forslagsrett, på lik linje med rådmennene i Valdres-kommunene. Valdresrådet sin leder velges blant ordførerne og nestlederen velges av Valdres Næringsforum.

Valdresrådet sine oppgaver er å sørge for at det felles engasjementet politikerne og næringslivet har i den regionale utviklingspolitikken blir ivaretatt. Dette engasjementet beskrives i den tiårige avtalen (fra 2007-2017) som de ulike aktørene har blitt enige om. Strategivalgene og utfordringene som beskrives i charteret utgjør grunnavtalen for samarbeidet, og Valdresrådet skal forholde seg til og sørge for at avtalen blir fulgt opp i sitt arbeid. En stor del av organets oppgaver går ut på utforming og evaluering av de overordnede prioriteringene i bygdeutviklingsarbeidet. Behandling av budsjett, handlingsplaner og årsmeldinger, inngåelse av forpliktende partnerskapsavtaler, felles høringsuttalelser i aktuelle saker og ta initiativ til regionalt samarbeid der dette er hensiktsmessig, er sentrale momenter som inngår i Valdresrådet sitt ansvarsområde. Alle saker som går innenfor VNKs økonomiske rammer kan avgjøres ved flertallsbeslutninger. Saker som berører kommunenes økonomi direkte skal behandles i kommunestyrene før endelig vedtak kan fattes. Valdresrådet skal ha minst tre møter i året, og kan delegere oppgaver videre til Styret når Valdresrådet sine medlemmer mener at dette er hensiktsmessig.

Styret – tidligere kalt Utviklingsstyret – er underlagt Valdresrådet og har åtte medlemmer. Tre av medlemmene representerer næringslivet og er utpekt av Valdres Næringsforum, mens tre av ordførerne utgjør representasjonen fra kommunene. Ordførerne rullerer slik at alle de seks ordførerne er medlemmer i Styret i løpet av en valgperiode. I tillegg er det en representant fra OFK og en representant fra Merkevestyret. Styret har som hovedoppgave å følge opp vedtakene i Valdresrådet, samt utarbeide forslag til handlingsplaner, budsjett og lignende. Derfor har dette organet en operativ rolle. Arbeidsgiveransvaret overfor administrasjonssjefen i VNK utøves av Styret.

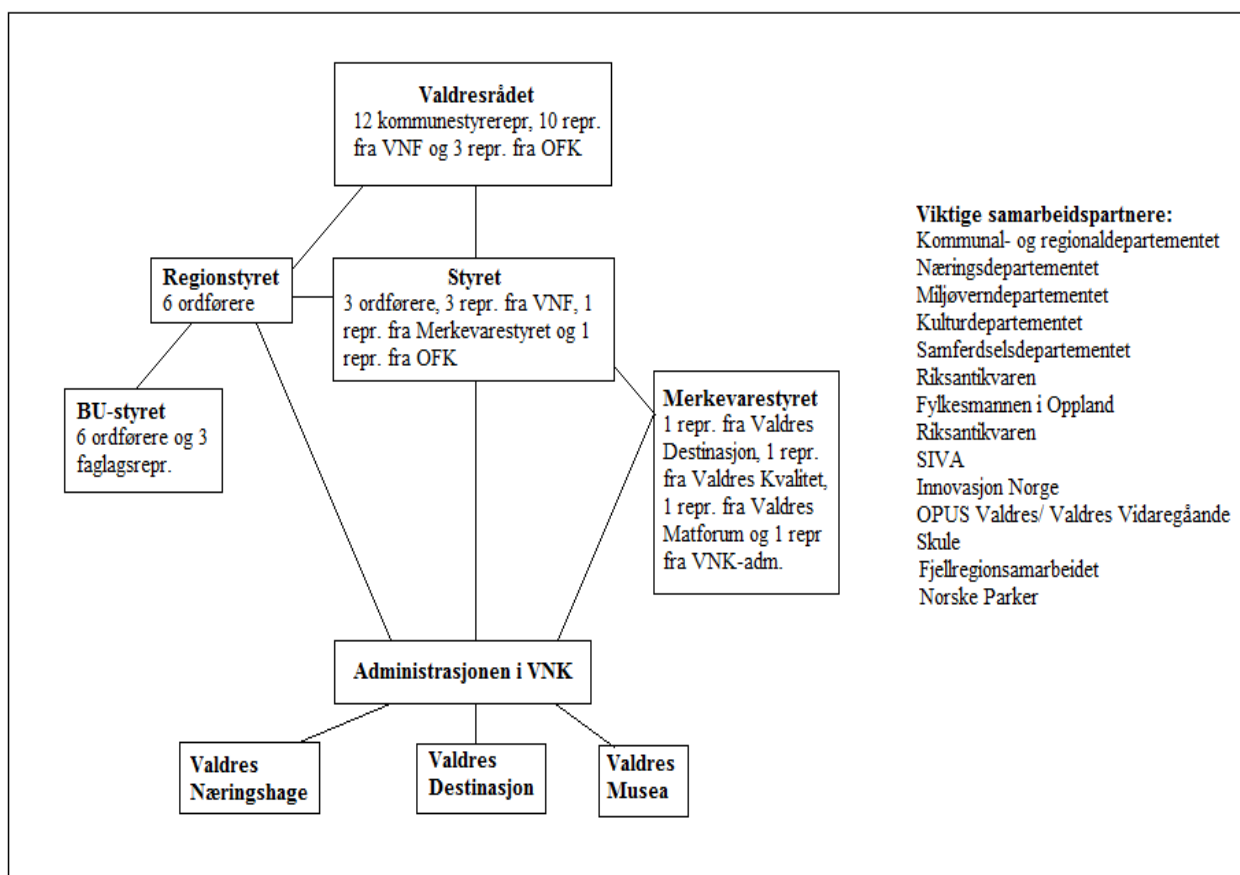
Merkevestyret er underlagt Styret, og har et særlig ansvar for forvaltning av ”Merkevaren Valdres”. Denne eies av VNK, men merkevestyret har som hovedoppgave å sikre at organisasjoner som benytter seg av kvalitetsmerket oppfyller kvalitetsstandarder som er satt, samt styre bruken av kvalitetsmerket og jobbe med profilering, informasjonsarbeid og markedsføring av merkevaren. Medlemmene i merkevestyret utgjør en representant fra hver av merkevareorganisasjonene Valdres Destinasjon AS, Valdres Kvalitet BA og Valdres Matforum BA i tillegg til en representant fra administrasjonen.

Regionstyret er et rent politisk organ bestående av de seks ordførerne og de to representantene fra OFK som sitter i Valdresrådet. Dette organet skal ta seg av saker som er av felles interesse i regionen, men som ikke er innenfor VNK sitt arbeidsområde. Regionstyret fastsetter vilkår og årlige rammer for bruk av kommunetilskudd, midler fra fylkeskommunen, partnerskapsmidler og andre offentlige midler der politisk styring kreves.

BU-styret (Bygdeutviklingsstyret) er underlagt regionstyret, og består av de seks ordførerne i tillegg til tre faglagsrepresentanter fra henholdsvis Viken Skogeierforening, Oppland Bondelag og Oppland Bonde- og Småbrukarlag. Dette organet har etter en forsøksperiode (2004-2011) fått en permanent ordning med interkommunal forvaltning av BU-midler. Opprinnelig var dette Innovasjon Norge sitt ansvarsområde. Midlene skal bidra til økt verdiskaping innenfor landbruksrelaterte næringer i regionen.

Administrasjonen i VNK har sju ansatte, og er sekretariatet for alle organene nevnt ovenfor. Stillingene i administrasjonen er daglig leder, seniorkonsulent, kommunikasjonsansvarlig, regionkonsulent, folkehelsekoordinator, kulturminnekonsulent og portalredaktør for nettsidene til VNK.²⁵

²⁵ <http://www.valdres.no/no/om-oss/organisering.html>



Figur 5.2 Styringsstrukturen i det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres

5.4 Oppsummering av sentrale aktører og organisering av det regionale samarbeidet

I dette kapittelet har jeg satt opp en oversikt over de ulike aktørene som er involvert i det regionale samarbeidet, og gått gjennom hvordan det tidligere regionrådet og VNK er organisert. Den største organisatoriske endringen som er observert er næringslivets interesser er representert i de styrende organene gjennom Valdres Næringsforums ti representanter i Valdresrådet og tre representanter i Styret. Næringslivsrepresentantene har stemmerett på lik linje med politikerne. Før etableringen av VNK var regionrådet et rent politisk organ. Representasjonen fra politisk side er den samme etter etableringen, med til sammen tolv politikere, der hver kommune har to representanter. OFKs representanter er også uforandret. Disse har kun møte-, tale- og forslagsrett. Det kan derfor sies at det har skjedd en utvidelse av det tidligere regionrådet, men der det fortsatt er et politisk flertall. Størrelsen på administrasjonen har også økt etter etableringen av VNK.

En annen organisatorisk endring som observeres er at det regionale samarbeidet består av flere organ etter etableringen av VNK. Styret er en nyvinning i denne sammenhengen, der tre

av ordførerne, tre av næringslivsrepresentantene, en representant fra merkevarestyret og en politiker fra fylkeskommunen er representert. Dette organet skal ha en operativ rolle i forhold til Valdresrådet, og fører til at VNK får to styrende organer. Møteaktiviteten i Styret viser at dette er et aktivt organ, med flere møter i løpet av et år i forhold til antall møter i Valdresrådet. Merkevarestyret er også et nytt organ som skal fremme merkevaren Valdres, der hver av merkevareorganisasjonene er representert i tillegg til en representant fra administrasjonen i VNK. Næringslivet er med andre ord i større grad aktive deltakere i det regionale samarbeidet etter etableringen av VNK. Hvordan næringslivet ble en aktiv deltaker i dette samarbeidet vil jeg gå inn på i neste kapittel.

6.0 Initiativet til dannelsen av en natur- og kulturpark i Valdres: fra inspirasjon til aktiv mobilisering, prosjekt og samarbeid

I dette kapittelet vil jeg presentere hvordan ideen om VNK vokste frem og hvordan ulike aktører jobbet aktivt for å befestе den som en aktuell modell for regional utvikling i Valdres. Jeg vil fortelle historien gjennom å dele den inn i ulike faser, og vil fokusere på ulike aktørers medvirkning i disse fasene for å forsøke å forstå både individuelle og kollektive handlinger. For å kunne forstå aktørenes handlinger må jeg sette dem inn i en større økonomisk, politisk og ideologisk sammenheng. Historien blir fortalt gjennom det empiriske materialet mitt, som er bygget opp av ustrukturerte intervjuer med sentrale aktører og relevante dokumenter av ulikt slag som kan fortelle noe om endringsprosessen og aktørene som var en del av den.

6.1 ”Stølsriket Valdres” og behov for endring

Rundt år 2000 pågikk det et prosjekt i regi av Norges Vel som tok for seg hvordan bruken av utmark kunne utnyttes bedre i landbruket. Initiativet kom opprinnelig fra produsenttjenesten i Valdres og Hallingdal, som opplevde at sammenhengen mellom økonomisk resultat og driftsopplegg var uklart (Sluttrapport ”Levande Stølar”, 2002:5). I Valdres ble fokuset satt på stølene, som er en viktig ressurs for bøndene i Valdres. Som jeg har nevnt tidligere har det vært en nedgang i aktiv stølsdrift i Valdres, og prosjektresultatene viste at stølsdriften kunne gjøres mer lønnsom gjennom å koble den til andre næringer. Eivind Brenna, ordfører i Vestre Slidre på den tida, reflekterte over hvordan situasjonen var rundt år 2000. Koblingen mellom reiseliv og landbruk var svak, og gjennom å styrke dette samarbeidet ”..kunne man få til en vekst som gjorde at man vokste sammen. Altså at man ble avhengige av hverandre i veksten. (...)Men linken var relativt dårlig. Reiselivslag drev med sitt, Tine drev med sitt (...)Vi får ikke ut merverdien.” (Eivind Brenna)

I tillegg til å utnytte merverdien som potensielt lå i stølsprodukter, lå det også en økonomisk gevinst i å utnytte utmarksbeitet slik at investeringsnivået på gårdsbrukene kunne reduseres. Disse konklusjonene førte til et nytt forprosjekt som ble kalt ”Stølsriket Valdres”, der prosjektlederen fra ”Aktive Stølar” – Kjell Håvard Tuv – var med i prosjektledelsen sammen med Svein Granli, som var ansatt som regionkonsulent ved regionkontoret i Valdres. Svein Granli skulle vise seg å bli sentral i hele perioden i forkant av etableringen av VNK, noe jeg kommer tilbake til.

Samtidig fikk Oppland Fylkeskommune en utvidet oppgave i rollen som regional utviklingsaktør i 2001(KRD, St. meld. Nr 19 (2001-2002)), og jobbet for å danne partnerskapsavtaler med de ulike regionene i fylket. Det var gjennom samtale og diskusjonene med fylkeskommunen at regionalparkkonseptet ble nevnt som en mulig vei å gå. Personen som kom med ideen var Dagfinn Claudius, fylkeskonservator i OFK, som hadde satt seg inn i hva regionalparkkonseptet gikk ut på. Han mente at det var mulig å knytte dette opp mot modellen de hadde i Frankrike. Fire av informantene mine nevner Dagfinn Claudius som en sentral bidragsyter i denne første fasen som ble spiren til VNK. Eivind Brenna forklarte hvordan dette hang sammen:

”Dette blir jo en løs kobling. Men den koblinga er ikke så løs, fordi støling er noe som kulturminnevernet har jobba en del med og var opptatt av. Og det var snakk om kulturminnefondet inn som støttepartner til restaurering av støler blant annet.” (Eivind Brenna)

Aktørene som trekkes frem som sentrale i denne fasen er Det Kongelige Selskap for Norges Vel, Regionkontoret og Oppland Fylkeskommune. Norges Vel er en frittstående organisasjon som jobber for livskraftige lokalsamfunn på grunnlag av bærekraftig natur- og kulturbasert næringsutvikling²⁶. Koblingen av stølsprosjektene som Kjell Håvard Tuv (Norges Vel) og Svein Granli (Regionkontoret) hadde ansvaret for, samt en fylkeskonservator som så hvordan dette kunne videreutvikles, gjorde at det ble frigjort midler fra Oppland Fylkeskommune til en studietur til Frankrike for å få mer kunnskap om konseptet.

Behovet for endring og økonomisk vekst i landbruket lå til grunn for arbeidet som ble gjort på dette tidspunktet. Småbruk med tilhørende stølsdrift ble rammet av en utvikling i landbrukspolitikken som gjorde store driftsenheter mer lønnsomme. Ved å se på ulike driftsalternativer for småbruk forsøkte ”Levande Stølar” å møte denne utfordringen. Stølenes posisjon som identitetsskaper og kultur gjorde det også mulig å se på ulike tilleggsnæringer i forbindelse med stølsdrift. Det var også en motivasjon bak prosjektet som omhandlet stølskulturens betydning for kulturlandskapet, og verdiene som går tapt ved gjengroing som en følge av nedleggelse av stølsdrift (Sluttrapport ”Levande Stølar” 2002:5). Fylkeskonservatoren hadde også samme motivasjon for å engasjere seg i dette gjennom å se på stølsliv som kulturminner. Motivasjonen til de ulike aktørene var med andre ord tuftet på å møte økonomiske utfordringer knyttet til småbruk og tap av kulturminner som en virkning av

²⁶ <http://www.norgesvel.no/default.ASP?WCI=ViewNews&WCE=5582&DGI=1525>

nedleggelse i landbruket. I en større politisk sammenheng jobbet aktørene for å opprettholde dagens bosettingsmønster og landbruksstruktur i kraft av sine stillinger i fylkeskommunen, regionkontoret og Norges Vel, som alle betegnes som regionale utviklingsaktører.

6.2 Fransk inspirasjon og begeistrede studieturdeltakere

I regi av Oppland Fylkeskommune og med støtte fra Interreg IIIC, Fjellregionen (60 000 kr), reiste 22 personer på studietur til Frankrike fra 1. til 5. september 2004.

Deltakerne var:

Mari Anette Borthen Sørås - Landbruksdepartementet

Stene Berg - Riksantikvaren

Reidun Gravdal - Oppland fylke

Dagfinn Claudius - Oppland fylke

Greta Juul - Oppland fylke

Ragnar Eltun - Planteforsk

Håkon Johs. Skarstad - Planteforsk

Svein Erik Hilmen - Nord-Aurdal kommune

Eivind Brenna - Vestre Slidre kommune

Knut Einar Hovi - Øystre Slidre kommune

Svein Granli - Region Valdres

Aslag Hamre - BU-ordninga for Valdres

Kjell Håvard Tuv - Norges Vel/Stølsriket Valdres

Ingjerd Thon Hagaseth - Reiseliv Valdres og Jotunheimen

Hilde Solvind - TINE Fosheim

Marianne Tarud - TINE Fosheim

Hanne Lykkja - Valdres utmarkskontor

Magne Mjøs - Valdres forsøksring

Asgrim Opdal - Valdres Matforum

Nils Noraker - Bondelaga i Valdres

Knut Helge Sørhus - Nord-Aurdal produsentlag

Dennis Bonnefoy – tolk og tidligere bonde i Frankrike

Som deltakerlisten viser var halvparten av deltakerne politikere eller offentlig ansatte tilhørende både statlig nivå, fylkesnivå og kommunenivå. Videre er flere av deltakerne tilknyttet landbruket på ulike måter. Planteforsk har i etterkant av turen slått seg sammen med Bioforsk, som er et forskningsinstitutt med kompetanse innen landbruk, matproduksjon, plantehelse, miljø og ressursforvaltning²⁷. Svein Erik Hilmen, daværende Senterparti-ordfører i Nord-Aurdal kommune, ble ansatt i Bioforsk på et senere tidspunkt. Næringslivets deltakelse på turen er først og fremst synlig gjennom TINE Fosheims deltakere og Ingjerd Thon Hagaseth som representerte reiselivet i Valdres. Thon Hagaseth satt som næringslivsrepresentant i Valdresrådet i en periode etter etableringen av VNK, og ble også leder av Valdres Destinasjon AS i 2008²⁸. Valdres Forsøksring har rådgiving innen landbruk som arbeidsfelt, og heter i dag Valdres Landbruksrådgiving²⁹. Asgrim Opdal driver med tamrein, og var med som representant for lokalmatprodusentene i Valdres³⁰. Nils Noraker representerte bondelaga i Valdres, og er også en av regionens største rakfiskprodusenter³¹. Aktørene som var med på denne turen hadde sterk tilknytning til landbruksinteressene i regionen. Dette var derfor en tur som satte landbrukets muligheter for utvikling i høysetet. To av informantene mine var med på turen, og Eivind Brenna uttalte følgende om sine opplevelser i Rhône-Alpes, og hvordan gruppa så at utfordringene var de samme i Frankrike som i Valdres:

”Det vi så var en modell som hadde begynt på 60-tallet, som var det motsatte av hva en norsk nasjonalpark er. En norsk nasjonalpark er vedtatt i statsråd og skal verne noe. Noen sånne har de i Frankrike også. Den franske parkmodellen, den var opptatt av på en måte det vi kaller bygdeutvikling – altså hvordan få til bygdeutvikling i områder som har nedgang i

²⁷ http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/bioforsk?p_dimension_id=15006

²⁸ <http://www.avis-valdres.no/nyheter/2008/10/02/ingjerd-thon-hagaseth-tar-over.aspx>

²⁹ <http://valdres.lr.no/>

³⁰ http://www.filefjell-reinlag.no/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=58

³¹ <http://www.noraker.no/merkevaren/historien-bak.aspx>

folketallet, sliter med reiselivsomsetning og landbrukets stilling i samfunnet. Påfallende likt Valdres (...) Og så viste det seg at ved å organisere seg på den måten så styrket man hverandre i større grad enn det vi har fått gjort. I Norge har det vært en tradisjon med at gardbrukerne har drevet med sitt og sine systemer, og reiselivet har drevet med sitt. Og man har gjerne skult litt på hverandre og ikke vært på lag.” (Eivind Brenna)

Svein Granli la vekt på at turen til Frankrike var en del av den tidlige endringsprosessen, der de aktivt lette etter nye måter å organisere utviklingsarbeidet på:

”Dette var en prosess, det er det ingen tvil om – den gikk over fem-seks år. Hvorfor det ble slik – det er noe som vokste frem sakte, men sikkert. Men jeg tror nok at det at vi hadde vært i Frankrike og sett og fått med oss den tenkningen de hadde og fant ut at de til dels hadde.. (...)Det er de samme utfordringene overalt. Det var altså... å se etter en måte å organisere seg på som kunne gi bedre resultater enn det vi hadde. Og jeg synes vel at man bør ta med at noen syntes vel at den organiseringen vi hadde og de oppgavene vi prioriterte kanskje hadde stivnet litt for en god stund siden. Slik at det var behov for å føre noe nytt inn i det og gi det en ny giv.” (Svein Granli)

Eivind Brenna bekrefter Svein Granlis uttalelse om at turen til Frankrike på mange måter var svaret de hadde lett etter i arbeidet med å finne en ny måte å møte utfordringene i Valdres på, og hvordan det representerte et nytt innhold i regionalpolitikken:

”Den grunnleggende ideen som går ut på at du skal ta utgangspunkt i de verdiene du har, og så sette opp en plan, eller et charter som de kalte det, en avtale for hvordan vi skal utvikle oss i ti år framover. Hva skal være våre grunnverdier, hva skal være det vi skal satse på? Fantastisk idé! Jeg mener den er helt i tida, og den er essensen eller syntesen av det vi har drevet med i mange år. Fordi i veldig mange år har vi – også i Norge – sett utfordringene som distriktene sliter med. Myndighetene har satt i gang prosjekter som varer i typisk tre år og har et nytt navn for hver regjering, men er påfallende like i hva de tar opp og går på det å styrke distriktene.” (Eivind Brenna)

Totalt nevnte ni av informantene mine Frankrike-turen i løpet av intervjuene. Dette er en indikasjon på at denne studieturen var viktig for den videre utviklingen av det regionale utviklingssamarbeidet.

Bak studieturen lå det en økonomisk motivasjon i å se etter andre måter å få ut merverdien fra lokale landbruksprodukter på. Den tette koblingen av landbruk og reiseliv i de franske

regionalparkene var en organisering som kunne utnyttes i Valdres på tross av at befolkningsgrunnlaget var betydelig mindre der. I Rhône-Alpes er det 4,5 millioner innbyggere, og markedet for lokale produkter og opplevelser er dermed betydelig større. Derfor måtte også konseptet tilpasses norske forhold. De franske regionalparkene har klart å snu befolkningsnedgang til vekst ved å danne et langsiktig politisk rammeverk som sikrer kontinuitet og lokal styring av næringsutvikling gjennom ivaretagelse og bærekraftig bruk av lokal natur og kultur. Strengt krav til kvalitet i alle ledd og hensynet til miljøet er viktige verdier i de franske parkene (Granli, Tuv og Skarstad, 2004:2). Dette var verdier som deltakerne på studieturen ble begeistret for og tok med seg hjem. Verdiene dannet et viktig ideologisk grunnlag for det videre arbeidet med regional utvikling i Valdres. Bærekraftig utvikling og kortreist mat med høy kvalitet kan betegnes som trender i dagens forbrukersamfunn, og er noe de fleste i den vestlige verden har et forhold til. For å oppnå disse kravene til både produksjon og de ferdige produktene må forholdet mellom bruk og vern av ressursene vurderes. Tankegangen om en balanse mellom bruk og vern av lokal natur og kultur kunne overføres til Valdres, og denne tankegangen om balanse er en viktig ideologisk bærebjelke i dagens VNK. Anne Marve, regionsleder i småbrukerlaget og næringslivsrepresentant i Valdresrådet, relaterer tankegangen om bærekraftig bruk til Valdres-samfunnet på følgende måte:

"... her i Valdres er det jo veldig lang tradisjon for bruk av naturen. Det vi har, den kulturen vi har her, er at vi har brukt områdene våre (...) Nå gror det til og det er ikke like mange beitedyr som før. Vi kan bruke Valdres gjennom å bygge ut hyttefelt og tjene penger, men der er det en balansegang. Og der må landbruket få lov til å si at dette er vårt. Dette har vi bruk for. Da er det viktig med samarbeid, slik at man ikke på den ene siden blir sinte fordi fjellet blir rørt og grunneiere blir uvenner over den ene interessen som er å bygge ut hyttefelt og få penger og folk inn til området. Som er veldig positivt. Og den andre interessen som er å ha et beiteområde hvor dyrene er i fred og tar til seg så mye næring at det er reelt å drive melkeproduksjon i fjellet hele sommeren (..) nå håper vi at det skal bli en næringsutvikling så Valdres-produktene kan leveres over hele landet etter hvert. Og med den kvaliteten det er, at det er høsta på fjellet og produsert på stølsmelk..(..) Vi har Nord-Europas største sammenhengende stølsområde, så akkurat det å ta vare på og bruke det på en sånn måte at neste generasjon kan bruke det, er viktig, og det har de jo gjort her i generasjoner før oss."
(Anne Marve)

Som dette sitatet viser er det ideologiske grunnlaget i parkkonseptet også aktuelt i Valdres. I en større politisk sammenheng kan parktankegangen relateres til den type politikk som vil opprettholde dagens spredte bosettingsstruktur og med landbruk som en viktig næring. Samtidig står miljøhensynene sterkt. Et interessant element i regionalparkene er at nisjeprodukter og lokal foredling blir fremhevet, noe som står i kontrast til landbrukssamvirkets prioritering i produktutvikling. Et viktig prinsipp i landbrukssamvirket er at alle skal få lik pris for sine produkter og at kvaliteten skal være den samme. Målet med nisjeproduktene er derimot at høy kvalitet skal gi en høyere pris, og produktenes unike egenskaper skal fremheves. De samme prinsippene gjelder også for reiselivsnæringen i regionalparkene. Det unike ved naturen og kulturen skal fremheves og markedsføres, små bedrifter som støtter lokalsamfunnet skal stimuleres, lokale produkter skal benyttes i reiselivssammenheng, tilrettelegging for bruk av naturen gjennom rydding av stier, løypenett og oppsetting av kart skal prioriteres og gårdsturisme skal fremmes (Granli, Tuv og Skarstad, 2004). Kvalitet og bærekraft gjelder med andre ord også for reiselivsnæringen.

Aktørene som var med på studieturen ble inspirerte over det de opplevde i de franske fjellområdene, og bestemte seg for at dette var veien å gå for Valdres-regionen. I følge rapporten kom det frem noen viktige punkter for det videre arbeidet på studieturens oppsummeringsmøte. Deltakerne mente at Valdres hadde det grunnlaget som trengtes for å bygge opp noe av det samme som i Frankrike, men at det måtte tilpasses og videreutvikles. En samarbeidsarena mellom landbruk og reiseliv ble nevnt som viktig å utvikle, samt å gi lokalbefolkningen informasjon om hva konseptet gikk ut på. Det ble også tatt hensyn til at næringslivet ikke var godt representert på studieturen, og at det var viktig å ta hensyn til deres meninger i den videre prosessen (Granli, Tuv og Skarstad, 2004:11).

Denne fasen bar med andre ord preg av at aktører som stort sett var offentlig ansatte eller aktører tilknyttet landbruksnæringen på ulike nivå fikk kunnskap om alternative måter å organisere regionalt utviklingsarbeid på. Læring av andres erfaringer med regional utvikling bidro til begeistring og ble avgjørende for den videre prosessen fram mot etableringen av VNK i 2007. I tillegg til den økonomiske motivasjonen for turen, ble deltakerne i løpet av turen inspirert av en helt ny tankegang rundt regional utvikling med bærekraft og kvalitet som sentrale verdier i arbeidet. Denne dimensjonen i organiseringen ble tydeligere etter studieturen til Frankrike, og gav arbeidet en ny giv. Som daværende regionsjef Arne Bang svarte på spørsmålet om hvorfor han trodde det var mulig å etablere en slik park i Valdres:

”Det er vel ikke så lett å si, men vi hadde et veldig godt regionalt samarbeid, samtidig som vi har støling og stavkirkene som er helt spesielt for Valdres. Videre var en delegasjon fra Valdres på besøk i Frankrike og ble tente på natur og kulturpark konseptet. Mange gode grep ble gjort, og Frankrike-farerne overbeviste oss hjemmesittere om at dette var noe og se nærmere på.” (Arne Bang)

6.3 Styringsgruppa for Merkevareprogrammet for Valdres og mobiliseringsarbeid

Etter hjemkomsten fra Frankrike var de som hadde deltatt på turen ivrige etter å videreutvikle ideen og tilpasse den til norske forhold. Det ble derfor satt i gang et forprosjekt med en styringsgruppe som skulle ta seg av dette arbeidet. Styringsgruppa for merkevareprogrammet for Valdres hadde følgende medlemmer:

Eivind Brenna – Leder av styringsgruppa/ordfører i Vestre Slidre

Svein Granli – Prosjektleder

Dagny Hovi

Svein Erik Hilmen

Ingjerd Thon Hagaseth

Kjell Berge Melbybråten

Nils Noraker

Jo Audun Øverby

Asgrim Opdal

Dagny Hovi (leder av Tonsåsen Rehabilitering), Kjell Berge Melbybråten (Lokalpolitiker med bakgrunn fra forsvaret, reiseliv og landbruk. Nåværende ordfører i Øystre Slidre kommune) og Jo Audun Øverby (rådmann i Øystre Slidre kommune) utgjør de tre i styringsgruppa som ikke var med på studieturen til Frankrike. Styringsgruppa var ikke tilfeldig satt sammen. Eivind Brenna forklarte at de hadde en utvelgingsstrategi fordi de ville skape en drivkraft og valgte derfor personer som ville se forandring og utvikling i Valdres:

”Det å ha den riktige gruppa, og der kommer Sveins evner godt inn, da han sa at ”vi plukker ut de som skal være med på dette”. Det er også noe av grunnideen her. Vanligvis vil man si at

”kan ikke bondelaget oppnevne noen..” da oppnevnes en person ikke nødvendigvis fordi han er veldig interessert i dette, men fordi det passet sånn. Slik at det ikke nødvendigvis blir en drivkraft. For hele ideen med park er at de som vil utvikling skal man jobbe sammen med, mens de som vil drive sånn som de har gjort skal få lov til å gjøre det. Du skal ikke bruke tida på de som ikke vil, for da kommer du ingen vei. Får ikke til noen forandring. Og det var jo noe av det som var fint med utplukkingen av prosjektgruppa vår. Selv om det ikke var typisk demokratisk, så var det lurt. Stene Berg fra riksantikvaren var også med. Etter hvert fikk dette veldig god forankring hos riksantikvaren.” (Eivind Brenna)

Fem av informantene mine nevner Eivind Brenna som en sentral pådriver i denne fasen. Svein Granli blir også nevnt av noen. Det kom frem i intervjuene med de to at de jobbet mye og tett sammen for å spre ideen og forankre konseptet på ulike nivå. Svein Granli forteller hvordan de gikk frem for å få støtte og aksept for prosjektet gjennom å knytte kontakter på høyere styringsnivåer:

”Etter hvert som det begynte å få et større omfang så reiste vi også litt rundt og presenterte det. Og vi fikk ganske god respons på det for å si det mildt. (..)Vi var en del i ulike departement: kommunaldepartementet, miljøverndepartementet, næringsdepartementet og kulturdepartementet. Og vi fikk ganske gode kontakter der etter hvert. Vi fikk ganske lett tilgang på penger, hvis man skal si som sant var. Det var lett å skaffe penger til det. Fylkesmannen hjalp oss mye, både med penger og stilte opp i departementsmøter og snakket vel om oss. Det er jo slik at mange saker.. du er avhengig av noen enkeltpersoner. Og vi hadde nok særlig ei relativt høyt ansatt embetskvinne i landbruksdepartementet som kjente til oss fra før og kanskje stolte på at vi hadde mulighet til å oppnå resultat. (..) Vi hadde ikke et problem som vi sa at ”dette må dere løse for oss”, men vi presenterte en løsning. Og vi bad ikke om penger. I starten fokuserte vi kun på å få aksept for modellen.” (Svein Granli)

Det var ikke bare sentrale myndigheter som måtte overbevises for at Valdres Natur- og Kulturpark skulle bli en realitet. Like viktig var det å få med seg lokalsamfunnet i Valdres. Eivind Brenna forteller at de valgte å fokusere kommunestyrene for å få oppslutning om modellen lokalt:

”Svein og jeg var rundt i alle kommunestyrer flere ganger. Vi var rundt i en masse organisasjoner og lag – Lions og Rotary og.. vi skjønnte fort at vi måtte.. vi kunne ønsket oss en avtale der partnerne var så brede som mulig, slik at vi fikk med disse miljøene som var viktige å få med. Reiseliv, landbruk, kultur, kommuner, det var ganske mange. Vi fant ut

ganske snart at det var tøft nok å få med 6 kommunestyre. Vi måtte konsentrere oss om å få til avtaler mellom dem, så måtte vi lage partnerskap videre. Vi kunne her gått veien om grendelag og velforeninger, virkelig forankre, men det gjorde vi ikke. Vi konsentrerte oss om kommunene. Vi var rundt, vi ga dem mulighet om å komme med innspill som ble skrevet inn i charteret. Charteret ble veldig tjukt, men til gjengjeld kunne vi da si at de hadde blitt hørt.”
(Eivind Brenna)

Disse sitatene viser at personlige kontakter, så vel som personlige egenskaper kan ha en betydning i arbeidet med å få anerkjennelse fra andre aktører. Svein Granli og Eivind Brenna brukte mye tid og ressurser på å lage en strategi som ville appellere til ulike aktører de var avhengige av å få med seg på laget for at prosjektet skulle bli levedyktig. Forankring og informasjon i kommunestyrene ble prioritert lokalt. I løpet av intervjuene kom det frem at de hadde møtt noe motstand i denne fasen, først og fremst fra grunneier- og landbruksmiljøer i lokalsamfunnet. Det var en utfordring å forklare hva tankegangen bak parkbegrepet var:

”Vi skulle få valdrisene med på å bli en park. Og det er jo et av de grunnleggende problemene her – å få forankret en idé som er ny. Vi skulle putte nytt innhold i begrepet park. Også ganske krevende. (...)Vang var skeptiske, der skepsisen til ordet park var størst. Og ikke minst ordet vern. Så Svein satt sammen med ordføreren i Vang og plukket ut ordet vern i dokumentet, som videre ble byttet ut med å ta vare på. Det ligger noe i det. Så fikk vi da etter hvert vedtatt det med.. det er ca 120 kommunestyrerepresentanter i Valdres, og hvis jeg husker riktig så var det et sted rundt 12 som stemte mot. Og de var typisk nok fra landbruksmiljøet. Så hvis man skal prate om motstand må vi nok si at det er der vi har møtt mest motstand. For en idé som skulle styrke dem.(..) Fordi: de er en del av et samvirke som sikrer gardbrukerne en fast betaling per liter melk, per kilo kjøtt. (...) At koblingen landbruksdepartement, bondelag, samvirket, det er store maktbastioner, de vil gjerne ha kontrollen på dette selv. Det å bryte ned det systemet der lokalt ved å gå ut å si at målet her er å få ut en høyere pris per liter melk, per kilo kjøtt, så utfordra vi dem for kraftig.” (Eivind Brenna)

Denne skepsisen i noen deler av landbruksmiljøet ble bekreftet av tre andre informanter, men ordføreren i Vang på den tiden nevnte ikke noe om skepsisen i kommunestyret. Aktørene som var negative til VNK var kort oppsummert enten skeptiske til ordet ”park”, som forbindes med vern i Norge, eller skeptiske fordi landbruksstrategien var en annen enn det landbrukssamvirket tradisjonelt har hatt.

De viktigste støttespillerne til arbeidet med VNK var Oppland Fylkeskommune, Fylkesmannen og Riksantikvaren i følge Eivind Brenna. Fylkeskommunen, med rollen som regional utviklingsaktør, så på VNK som en spennende måte å organisere regionalt utviklingssamarbeid på, samt at enkeltpersoner innad i fylkeskommunen brant for konseptet. Riksantikvaren støttet ideen om VNK ut fra tanker om å ta vare på viktige kulturminner som for eksempel stølsområdene og stavkirkene i regionen. Fylkesmannen var et viktig bindeledd mellom regionnivået og sentrale myndigheter. Svein Granli trakk som nevnt frem departementene som viktige støttespillere etter hvert, noe som resulterte i et brev sendt til regionrådet i Valdres 16. 01. 2007 med signaturen til fire statsråder: landbruks- og matminister Terje Riis-Johansen, nærings- og handelsminister Dag Terje Andersen, kommunal- og regionalminister Åslaug Haga og miljøvernminister Helen Bjørnøy, som uttrykker at de var positive til initiativet³².

6.3.1 Årene 2004 til 2007 – framskritt i det regionale utviklingssamarbeidet

For å forstå etableringen av VNK og hvilke aktører som hadde betydning i utformingsfasen, er det nødvendig å trekke frem at det foregikk flere prosesser samtidig som fremmet en omorganisering av det regionale samarbeidet i Valdres. Dette vil jeg utdype nærmere.

2004 fremstår som et viktig år for det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres. Studieturen til Frankrike og beslutningen om å lage et merkevareprogram for Valdres som senere ble videreutviklet til VNK var viktige hendelser. Det var også andre hendelser dette året som fikk betydning for den videre utviklingen i samarbeidet. For det første ble det valgt nye representanter i regionrådet for kommunevalgperioden 2004 til 2007, som innebar at halvparten av kommunestyrerepresentantene ble byttet ut, derav to ordførere. De nye ordførerne hadde for øvrig samme partitilhørighet som de tidligere, med to Ap-ordførere, tre Sp-ordførere og en Venstre-ordfører.³³ Det Norske Arbeiderparti og Senterpartiet har vært dominerende i representasjonen i regionrådet i hele perioden jeg studerer.

Den andre hendelsen i 2004 som satte sitt preg på det regionale samarbeidet var at det ble iverksatt en forsøksordning med lokal forvaltning av BU-midler (bygdeutviklingsmidler), der ansvaret ble tillagt regionrådet. Dette innebar at det kunne lages en lokal BU-plan for Valdres, noe regionrådet hadde jobbet for i lengre tid. Ansettelse av en egen BU-konsulent i Valdres

³² http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2007/naringsutvikling-fire-statsrader-stotter.html?id=444487

³³ http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/ordforere_19992003_oppland

var en følge av desentraliseringen. Forsøksordningen med lokal styring av BU-midler ble senere permanent (Årsmelding 2004).

I sammenheng med at Valdres fikk tildelt DA-midler (som fungerte som kompensasjon for bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften) ble det opprettet et næringsråd i 2004 som bestod av representanter fra regionrådet og Valdres Næringsforum. Dette rådet skulle fungere som en arena for drøfting av utfordringer og saker som var aktuelle for både politikerne og næringslivet i tillegg til å vedta hvordan DA-midlene skulle fordeles. Valdres Næringsforum ble opprettet samme år, og var viktig for å samle næringslivet sine interesser og ha et felles talerør. I 2004 ble det etablert partnerskapsavtaler mellom regionrådet og henholdsvis Valdres Næringsforum og Valdres Næringshage (som ble etablert i 2002). Den nye organiseringen skulle sikre at det ble en god samordning mellom handlingsplanene for DA-midlene og de offentlige midlene i Strategisk plan for Valdres, samt midlene som ble tildelt gjennom partnerskapsavtalen med Oppland Fylkeskommune. Næringsrådet la grunnlaget for samarbeidet mellom næringsliv og politikk på regionalt nivå i Valdres, og gjorde at det ble naturlig å dra med seg næringslivet inn i de styrende organene i VNK da det ble etablert (Årsmelding 2004).

Det ble også avholdt en folkeavstemming om en mulig sammenslåing av fire av de seks kommunene i Valdres i 2004. Innbyggerne i Nord-Aurdal kommune var positive til en slik sammenslåing, mens flertallet av innbyggerne i Sør-Aurdal kommune, Øystre Slidre kommune og Vestre Slidre kommune var negative. Aktørene som frarådet en sammenslåing foreslo heller en styrking og videreutvikling av det regionale samarbeidet, noe som bidro til økt fokus på den regionale organiseringen (Årsmelding 2004).

Merkevareprogrammet for Valdres startet opp i 2005, og det var i den forbindelse at Eivind Brenna og Svein Granli reiste rundt for å spre informasjon i håp om å mobilisere andre aktører inn i prosjektet. Den overordnede målsettingen i prosjektet var følgende:

”Ved regional merkeveragesatsing å legge forholdene til rette for å ta ut høyere marginer i markedet for de viktigste næringene i dalføret – reiseliv, landbruk, foredling og varehandel.”
(Årsmelding 2005)

Programmet inneholdt flere delprosjekter som ulike fagmiljø ble engasjerte for å gjennomføre. Delprosjektene i merkevareprogrammet var i følge årsmeldingene for regionrådet 2005 og 2006 følgende:

- Mobilisering, merkevarenavn, slagord, grafisk design
- Norges første natur- og kulturpark
- Omstilling i Valdres-landbruket
- Innfallsportal og veiskilt i Valdres
- Regional foredling av kjøtt
- Regional melkeforedling
- Valdres – sett fra veien
- Kultur som merkevarebygger
- Lokal mat på disk og på bord
- Kulturlandskap som turistprodukt
- Valdres Vert
- Gards- og stølsturismeprojekt
- Pilotregion på kulturminneområdet

For at dette skulle bli mer enn et prosjekt var det nødvendig å arbeide for etablering av en fast driftsorganisasjon, som kunne legge til rette for nødvendig samhandling og samordning mellom alle involverte aktører. En organisering lik de franske regionalparkene ble utredet som en mulig måte å organisere seg på, med Valdres Natur- og Kulturpark som betegnelse. I løpet av 2005 ble det lagt ned en innsats i mobiliseringsarbeidet og omstilling i Valdres-landbruket. I 2006 ble det utarbeidet grafisk design, egen logo og slagordet ”Valdres skjerper sansane”. Valdres Kvalitet BA og Valdres Destinasjon AS ble stiftet samme år, samt at Valdres ble en pilot i verdiskapingsprogrammet for kulturminner. En årsak til at Valdres ble en pilot i dette programmet var på grunn av at det regionale apparatet skulle organiseres gjennom VNK påfølgende år, og ble derfor vurdert til å ha forutsetninger for å lykkes med kulturminnearbeidet ³⁴. En egen kulturminnekonsulent ble ansatt som en følge av dette. Den mest omfattende innsatsen for prosjektledelsen i 2005 og 2006 var konseptutvikling og forankring av VNK-konseptet (årsmelding 2005, årsmelding 2006).

Høsten 2005 ble det et regjeringsskifte etter stortingsvalget, og en ny rødgrønn flertallsregjering tok over makta i Norge. I Soria-Moria erklæringen uttaler regjeringssamarbeidet mellom Ap, Sp og Sv følgende om sin samlede regional- og distriktpolitikk:

³⁴ Les mer om verdiskapingsprogrammet for kulturminner i rapporten ”Valdres Natur- og Kulturpark – Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet”: http://brage.bibsys.no/riksant/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_19468/1/Verdiskaping_Sluttrapport_Oppland_Valdres.pdf

”Regional- og distriktpolitikken skal bygge på tre hovedstrategier:

1. Bedre grunnlaget for utvikling i de enkelte regioner ved å styrke kompetansen, tilrettelegge for nyskaping og næringsutvikling, redusere avstandshindre, utvikle livskraftige lokalsamfunn og fremme bærekraftig bruk av naturressursene. Regional- og distriktpolitiske hensyn skal tillegges sterkere vekt i politikken på de enkelte sektorer. Politikken skal bedre tilpasses regionale forhold og samordnes bedre.

2. Satse på å utvikle næringsvirksomhet på områder hvor de enkelte regioner har spesielle fortrinn. Statens politikk skal bygge opp under en målrettet satsing på regionale fortrinn.

3. Sette inn en særskilt innsats for å møte utfordringene i de mest utsatte områdene. De distriktpolitiske virkemidlene skal styrkes.” (Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09:30)

Disse tre hovedstrategiene kan alle knyttes til den nye modellen for regional utvikling som var aktuell i Valdres på dette tidspunktet. Særlig gjelder dette punkt 1. og 2.

Våren 2007 ble det vedtatt å gå inn for etableringen av VNK i alle kommunestyrene, og den formelle åpningen av parken fant sted 12. 06. 2007 med landbruks- og matminister Terje Riis Johansen til stede. En 10-årsplan for lokalsamfunnsutvikling i Valdres (Charteret) erstattet Strategisk Plan for Valdres, men satsingsområdene i den tidligere planen ble bakt inn i Charteret. Den 10-årige avtalen inneholder vedtekter om organisering og ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene som er en del av det regionale utviklingssamarbeidet, samt beskrivelse av bakgrunn for avtalen, rammer, visjon, utfordringer, konkurransefortrinn, utviklingsmål og strategier for de ulike satsingsområdene: merkevaren Valdres, næring (næringslivet i Valdres generelt, primærnæring, foredling, reiseliv og Valdres som helseregion), arealbruk, kulturminner, kultur, kompetanse, formidling og vertskapsrollen. (Årsmelding 2007).

Kommunenes totale årlige bidrag til det regionale utviklingssamarbeidet økte fra 2,7 millioner til 3,5 millioner etter etableringen av VNK. I forbindelse med kommunevalget høsten 2007 ble to av ordførerne skiftet ut, samt alle de seks representantene fra det største opposisjonspartiet. Det var likevel nesten samme partirepresentasjon før og etter valget totalt sett, med Ap og Sp som dominerende partier.

De ansatte ved det tidligere regionkontoret ble også berørt av etableringen av VNK. Administrasjonen ble utvidet med en webredaktør i 2007 i 40 prosent stilling. Regionsjefen gikk over i en ny stilling som seniorkonsulent i 2008, og det ble ansatt en ny daglig leder med bakgrunn fra næringslivet – Kjell Arne Berntsen – som frem til ansettelsen satt som næringslivsrepresentant i Valdresrådet. Svein Granli, regionkonsulent som var sentral for å få til etableringen av VNK, sluttet i jobben i 2008 og gikk tilbake til sin tidligere jobb som plansjef i Sør-Aurdal kommune. Denne regionkonsulentstillingen fikk ny tittel – markedssjef – i 2008, da Jan Askildsen ble ansatt. I 2008 skiftet administrasjonen lokaler fra Fagernes Skysstasjon til Valdres Næringshage (årsmelding 2007, årsmelding 2008).

I 2007 ble det satt i gang et arbeid med å få etablert et nasjonalt erfarings- og kompetansenettverk for natur- og kulturparker i Norge. Dette ble etablert i 2008 av VNK og Landskapsparkene i Hordaland med støtte fra de fire departementene (LMD, KRD, NHD og MD) som tidligere støttet etableringen av VNK. Dette var viktig for å få en felles arena der regioner som vurderer å ta i bruk regionalparkkonseptet eller har etablert en park kan utveksle erfaringer og bidra med informasjon og videreutvikling. (årsmelding 2007, årsmelding 2008).

Prosjektledelsen i Merkevareprogrammet for Valdres bestod av Eivind Brenna og Svein Granli, og det var disse to som stod for hovedaktiviteten i mobiliseringsarbeidet i oppstarten av prosjektet. De hadde med seg et knippe med andre personer som var interesserte i regional utvikling, og både intervjuene mine og årsmeldingen for 2007 er med på å bekrefte at denne gruppen var sentral for å få til etableringen av VNK: *”Denne styringsgruppa med leder Eivind Brenna og prosjektleder Svein Granli i spissen, var de som la grunnlaget for etableringen av Valdres Natur- og Kulturpark.”* (årsmelding 2007:8) Både Granli og Brenna handlet i tråd med sine stillinger som henholdsvis regionkonsulent og ordfører. De hadde et stort engasjement og vilje i mobiliseringsarbeidet, og deres personlige egenskaper og evne til å tenke strategisk påvirket prosessen.

Denne fasen handlet om å få aksept for en ny modell for regional utvikling i Norge. I en regionalpolitisk sammenheng fikk lokale aktører støtte fra både fylkesnivå og sentrale myndigheter. Hvis VNK skal settes inn i en større politisk sammenheng, er denne formen for organisering i tråd med den europeiske landskapskonvensjonen som ble godkjent i Norge i 2001.³⁵ Dette kan være en medvirkende årsak til at modellen fikk anerkjennelse fra sentralt

³⁵

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan_og_bygningsloven/landskapskonvensjonen.html?id=410080

hold, samt at den nye regjeringens politikk gikk overens med modellen i Valdres. Senterpartiet og Arbeiderpartiet hadde politisk flertall både på lokalt, regionalt og sentralt nivå i denne perioden, noe som kan ha påvirket de politiske prosessene og støtten prosjektet fikk. Tre av Valdres-ordførerne satt også på fylkestinget i denne fasen.

Det kan virke som næringsfokuset forandret seg noe i etterkant av Frankrike-turen. En vridning bort fra landbruket og over på reiseliv og markedsføring av Valdres-regionen kan observeres, noe delprosjektene i Merkevareprogrammet også gjenspeiler. Dette var også noe av poenget med de opprinnelige stølsprosjektene: å koble landbruk og reiseliv. Prioriteringer som gjøres i landbruket ble mer desentralisert etter forsøksordningen med lokal styring av BU-midlene, men det er kun en av ti personer fra næringslivet i Valdresrådet som er landbrukets representant. I merkevarestyret har derimot to av fire representanter bakgrunn fra landbruket gjennom Valdres Matforum og Valdres Kvalitets deltakelse.

Magne Kampen, næringslivsrepresentant i Valdresrådet og Styret, svarer følgende på spørsmål om hvorfor han trodde det var mulig å etablere den første norske natur- og kulturparken i Valdres:

”Det var en del ting som klaffa ganske bra. Vi hadde et godt tømra regionråd, og i tillegg har vi bare et regionsenter. Det var noen ildsjeler som stod bak prosjektet som hadde satt seg godt inn i parkkonseptet og fikk med seg noen alliansepartnere. Slike prosjekt er helt avhengige av idealister. Så er vi et naturlig avgrenset område, og vi er en ganske stor reiselivsdestinasjon. Jeg tror merkevarebygginga samla oss, noe som alle så at vi hadde behov for. Vi hadde en felles utfordring i en næring som er inne i en kraftig omstillingsfase. På samme tid ble næringsforumet stiftet. Alt klaffa på samme tid. Men det viktigste var nok at vi hadde en god region fra før med en god administrasjon på regionkontoret. Vi hadde også et slagkraftig rådmannsforum, og ordførerne møttes ofte. De var trygge på hverandre og turte derfor å gå sammen.” (Magne Kampen)

6.4 Vilje til samarbeid og VNK som katalysator

De organisatoriske endringene som kan observeres etter omorganiseringen av det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres har jeg allerede beskrevet. Oppsummert består disse endringene av næringslivets deltakelse i de styrende organene i det regionale samarbeidet, Styret som et nytt organ med operative funksjoner i forhold til Valdresrådet og VNK som en organisasjon med en større koordineringsrolle med hensyn til ulike aktører i regionen i forhold til tidligere. Disse endringene har skjedd gradvis, spesielt gjelder dette VNKs

koordineringsansvar i forhold til ansvaret det tidligere regionkontoret hadde. Dette ansvaret er tillagt administrasjonen i VNK, som er ansvarlige for den daglige driften. I løpet av tiårsperioden jeg undersøker er det spesielt inngåelse av partnerskapsavtaler med ulike aktører som fremstår som et viktig koordineringsverktøy i det regionale samarbeidet.

Partnerskapsavtalene kom gradvis inn i det regionale samarbeidet, den første var regionrådets partnerskapsavtale med Oppland Fylkeskommune i 2002. Denne avtalen bidro til bedre samhandling mellom regionnivå og fylkesnivå ved at regionsjefen fikk en rolle som regionkoordinator mellom det regionale samarbeidet og fylkeskommunen. Videre ble det inngått partnerskapsavtaler med Valdres Næringshage og Valdres Næringsforum BA i 2004 i forbindelse med prosessen rundt endringer i næringsorganiseringen. Disse avtalene eksisterte med andre ord før etableringen av VNK, og ble videreført og tilpasset etter etableringen i 2007. En partnerskapsavtale med Valdres Destinasjon AS ble inngått i 2008, og i 2010 inngikk Valdresmusea AS og VNK partnerskapsavtale. I partnerskapsavtalene med næringshagen, destinasjonen og musea omtales disse organisasjonene som operative redskaper som skal brukes for å nå VNKs mål og strategier. Til gjengjeld støttes disse organisasjonene med tilskudd fra VNK. Alle partnerskapsavtalene har som formål å beskrive gjensidige forpliktelser og rolle- og ansvarsfordeling, samt sikre en god samhandling mellom partene. Kjell Arne Berntsen – daglig leder i VNK – sa at avtalene er med på å klargjøre hvem som har hovedansvaret for en oppgave og hvem som er ansvarlig for å gjennomføre den i tilfeller der dette kan virke uklart. VNK fungerer som et koordineringsorgan i forhold til oppgaveløsning der ulike aktører er involvert. Samhandlingsmøter mellom aktørene sørger for informasjonsutveksling og kontroll med hvordan arbeidet de ulike aktørene gjør henger sammen med tiltaksplanene. På denne måten kan de ha oversikt over hva som gjenstår og hva som er utført av tiltak.

I følge administrasjonen i VNK blir det fortløpende vurdert å inngå partnerskapsavtaler med nye aktører. Forutsetningen er at de passer inn i VNK-konseptet og deler det samme verdigrunnlaget som VNK. Ingen av informantene mine opplever at det ikke er tillit mellom de involverte aktørene, og mener at alle kan stå for vedtakene som blir tatt i Valdresrådet og Styret. De folkevalgte har fortsatt flertall i Valdresrådet, og beholder dermed kontrollen over vedtakene. Dette oppfattet næringslivsrepresentantene som problematisk en periode, da de følte seg overkjørt av politikerne. Etter en noe uoversiktlig innkjøringsperiode ble partnerskapene mer integrerte og ansvarsfordelingen klarere enn det den var i begynnelsen. Alle aktørene har det samme målet, selv om det til tider kan være diskusjoner mellom dem

om hvilken strategi som er det beste middelet for å nå det. Det varierer i hvilken grad informantene mine opplever at reguleringer og lovverk påvirker spillerrommet til VNK, men de fleste mener at det er umulig at ikke dette legger føringer for den regionale utviklingspolitikken. Fordelen med en partnerskapsorganisering og et konsept som VNK er at de fleste utviklingsprosjekter som settes i gang fra sentralt hold passer inn denne organiseringen og kan tilpasses VNK sitt arbeidsområde. Sentrale satsinger vil likevel påvirke hvilke satsinger som skjer på regionalt nivå fra år til år, ettersom VNK er avhengig av støtte fra sentrale myndigheter for å kunne gjennomføre sine tiltak. Denne prioriteringen er også synlig gjennom årsmeldingene, som for eksempel satsingen på kulturminner i perioden VNK var med i verdiskapingsprogrammet for kulturminner.

6.4.1 Politikk og næringsliv i samme rom

Tenkemåtene og prosedyrene i politikk og næringsliv skiller seg fra hverandre. Når kulturene i offentlig og privat sektor møtes og skal styre det regionale utviklingsarbeidet sammen, kan dette være både utfordrende og nyskapende. Informantene mine uttrykker alle at det har vært, og er en stor vilje for samarbeid mellom politikerne og næringslivet. Likevel har jeg gjennom åtte av intervjuene mine fått et inntrykk av at det til tider har vært uenigheter mellom politikk og næringsliv. Den ene uenigheten handlet om at næringslivet til tider har følt at de ikke har hatt nok innflytelse over beslutningsprosessene på grunn av at politikerne hadde flertallet. Magne Kampen, næringslivsrepresentant, forklarte dette slik:

”Det har vært en del uoverensstemmelser underveis (...)senest for et år, halvannet siden. Da følte næringslivet at de bare var et kosmetisk grep, og i praksis ikke hadde reell innflytelse. Dette ble det sagt klart fra om, og en del i næringsforumet var ikke fremmed med tanken på å melde seg ut. Det førte til en intern opprydding både i styret og i Valdresrådet. Mye av det som ble tatt tak i da har blitt mye bedre (...) Nå mener jeg at vi stort sett oppfatter hverandre som likeverdige partnere (...)Og ikke minst ser vi det i prosessene i styret, at politikerne er veldig lydhøre og at det er en god prosess i mange saker. De setter pris på litt nytenkning. Vi fra næringslivet sitter friere enn det politikerne gjør. De skal tilfredsstillende både velgere og et helt kommunestyre og en sentraladministrasjon bak seg.” (Magne Kampen)

Den andre forskjellen mellom offentlig og privat sektor kommer frem gjennom at næringslivsrepresentantene ofte kan bli utålmodige etter å se resultater. Kåre Helland mener effektiviteten har økt som en følge av næringslivets inntreden i det regionale samarbeidet:

”Den vesentlige forskjellen er at vi har med oss fagfolk på et bredere område enn det vi har hatt. Jeg synes vi får mer framdrift i ting nå enn det vi gjorde i tidligere regionråd, der vi i første omgang kanskje tok noen politiske beslutninger som vi måtte få fagfolk i administrasjonen til å vurdere før vi kanskje konkluderte. Det blir på en måte mer press på oss alle gjennom at næringslivet er utålmodige og vil ha framdrift i ting.” (Kåre Helland)

Jan Arild Berg er en av flere informanter som nevner fokuset på spissing av målsetninger og innsatsområder som et viktig bidrag som næringslivet har tatt med seg inn i VNK:

”De har vært opptatt av at vi skal spisse satsingsområdene våre, og næringslivet er flinke til å tenke at de må konsentrere seg og ha fokus på de viktigste tingene. Det tror jeg også har dratt oss politikere noe i den retningen.” (Jan Arild Berg)

Björg Brestad, næringslivsrepresentant og nestleder i Valdresrådet, mente det var viktig at aktørene har forskjellige roller, og beskrev samspillet mellom politikerne og næringslivet på denne måten:

”Vi tror at hvis næringslivet og det politiske holder på sine roller, og det er jo virkelig to forskjellige roller, så har samarbeidet noe for seg. Nå synes jeg vi har innflytelse, og hvis vi opplever at vi ikke har det må vi bare ta fatt i det.” (Björg Brestad)

Alle informantene mine mener at det kommer noe positivt ut av samarbeidet, og spesielt er de opptatte av at de lærer av hverandre ved å utveksle kunnskap og at de har en felles arena der de kan diskutere saker som både politikk og næringsliv er opptatte av. Næringslivsrepresentantene vet mer om hva som skjer ute i det lokale næringslivet, og vet ”hvor skoen trykker”. Politikerne er de som skal bevilge midler og sitter med den politiske makten. De har ulik tilnærming i noen saker, noe som bidrar til diskusjon og nye måter å vurdere en sak på:

”Vi hadde en debatt på sist styremøte der vi blant annet skal fordele festivalstøtte. (..) Der noen mente at vi skulle speilvende og si at nå skal vi støtte dem som driver best. Slik at de som driver best kan bygge seg opp en soliditet og bli mer innovative, og få mer kraft til å utvikle seg videre. Mens andre sier at vi må støtte alle. Ofte får den som gjør det dårligst mest støtte fordi den trenger det for å overleve. Og dette er et viktig prinsipp å diskutere (..) Jeg vil heller at vi skal støtte dem som gjør det bra, fordi de har vist at de har eksistensberettigelse.” (Magne Kampen)

Dette sitatet viser på mange måter motsetningene mellom tenkemåten til offentlig sektor og privat næringsliv: støtte til den svake mot den sterkeste rett. Jeg skal ikke gå nærmere inn på denne normative diskusjonen, men poenget er at ulike syn kan bidra til gjensidig læring i mange tilfeller. Selv om motsetningene mellom næringsliv og politikk har kommet til syne gjennom samarbeidet, får jeg inntrykk av at det ofte er stor enighet i mange saker. På spørsmålet om det ofte forekommer at representantene er uenige på møtene, svarer Anne Marve følgende:

”Nei, det er forbausende lite. Vi blir forbausende enige. Habermas ville nok likt dette samarbeidet. Jeg tror det ville vært i hans ånd, fordi det er en stor vilje til konsensus. Jeg tror det er bra fordi det bidrar til at man kan snakke åpnere. Det er aldri sånn at man blir sittende å tenke at dette er jeg uenig i, men jeg sier ikke noe.” (Anne Marve)

Knut Haalien oppsummerer det jeg oppfatter er en felles mening blant informantene:

”Det er nyttige diskusjoner, det er viktig å lytte som politiker og være med i diskusjonen med næringslivet. Vi er med på å utvikle hverandre, så det er nok bra. Vi lærer av hverandre. Har hele tiden noe å lære.” (Knut Haalien)

6.5 Oppsummering av hvilke endringer som kan observeres i det regionale utviklings samarbeidet i Valdres etter etableringen av VNK

I tillegg til de organisatoriske endringene jeg har vært inne på tidligere, er det to endringer som står frem som ekstra synlige gjennom det empiriske materialet mitt. Den første endringen er at det regionale samarbeidet har fått et felles verdigrunnlag og en felles identitet som en følge av merkevarebyggingen av Valdres. Fokuset på regionens særegne verdier i naturen og kulturen, som er merkevarebyggingens bærebjelker, har bidratt til en synliggjøring av hva som ligger i begrepet ”Valdres-identitet”. Denne endringen henger sammen med den andre endringen som står frem som viktig i det nye regionale samarbeidet: bredden i samarbeidet. Betydningen av at så mange ulike aktører drar lasset sammen for å skape utvikling i Valdres, med det felles verdigrunnlaget i bunnen som gjør at de står samlet i ulike saker, gjør at samarbeidet får mer slagkraft. Andre styringsnivåer har tillit til VNK og ser det som en aktuell måte å organisere utviklingsarbeid på. Dette bekreftes gjennom regjeringens

beslutning i 2011 om å starte opp et nasjonalt verdiskapingsprogram for lokale og regionale parker i 2012 med 10 millioner som skal fordeles³⁶.

At samarbeidet mellom aktørene er formalisert gjør det enklere å søke prosjektmidler og få det til å passe inn i VNKs program. Gjennom partnerskapsavtalene kan VNK be partnere om å utføre oppgaver som er i tråd med statlige prosjekter som passer inn i VNK. Dermed er sjansen for å få tildelt prosjektmidler større enn tidligere. Kjell Arne Berntsen mener samordning er en av VNKs viktigste oppgaver, og fremhever at Valdres har et godt rykte på dette området utenfor regionen:

”Og vår oppgave er jo å samordne det regionale apparatet på en slik måte at alle drar i samme retning. At all energi og alle ressurser skal løftes opp mot det målet vi har. Og det har Valdres fått et renommé på også utenfor regionen. Vi blir sammenlignet med veldig mange andre, og Valdres har en høy stjerne når det gjelder regionalt samarbeid. Vi har et regionalt virkemiddelapparat bestående av museet, næringshagen og reiselivsdestinasjonen. Dette er redskapen for å utvikle Valdres sammen.” (Kjell Arne Berntsen)

6.6 Hvilke interesser vant frem i Valdres, og hvem er det som tjener på endringene i det regionale samarbeidet?

Alle aktørene som har vært og er involvert i det regionale samarbeidet, har alle en interesse for regional utvikling. Aktørene som ville se endring og fornying i arbeidet med verdiskaping i Valdres, var alle vinnere den dagen etableringen av VNK var et faktum. Den nye modellen for regional utvikling passer inn i politikken til alle de involverte offentlige aktørene, med fokuset på bærekraftig bruk av lokale fortrinn for å fremme verdiskaping i regionen. Det var ingen stor motstand mot VNK, bortsett fra skepsis i visse deler av landbruksmiljøet og hos noen grunneiere som var skeptiske til vernebegrepet. Det var landbruket som skulle nyte godt av den nye organiseringen med koblingen opp mot reiselivet og økt profilering av lokalmat. Det var dette som var den opprinnelige intensjonen bak stølsprosjektene tidlig på 2000-tallet. Derfor var det også et paradoks at det var bøndene som viste mest skepsis til VNK i initiativfasen. Om bøndene har tjent på endringene er det muligens for tidlig å si noe om, ettersom dette er langsiktig merkevarebygging for å øke verdien på lokalproduserte og kortreiste landbruksprodukter fra Valdres. Det VNK har bidratt til er å skape en felles arena der bøndene, det øvrige næringslivet og politikerne kan møtes for å diskutere felles

³⁶ <http://www.regjeringen.no/nr/dep/krd/pressesenter/Pressemeldingar/2011/10-millionar-til-nytt-verdiskapingsprogr.html?id=659548>

utfordringer. BU-ordningen ble også desentralisert i løpet av tidsperioden jeg studerer, noe som også har bidratt til at det er enklere for bøndene å kontakte offentlige instanser når de har behov for det. Selv om det er for tidlig å si noe om landbruket i Valdres blir mer lønnsomt etter endringene, har kommunikasjonen mellom bøndene og politikerne blitt tettere etter etableringen av VNK. Anne Marve beskriver samarbeidet på denne måten:

”Fordi politikerne tilrettelegger, og jeg ser det veldig klart i landbruket, at det er ønsket om å tilrettelegge både for forbruker og produsent, men det krever jo at man kjenner virkeligheten. Og det er klart at hvis du da har konkurranse mellom interesser innen matvareproduksjon, så kan man ikke forlange at en politiker – en som er folkevalgt og representerer folkeviljen – skal sitte og vite, og ikke et utvalg heller egentlig, skal sitte og vite hva som er ønsket og hva som fungerer for landbruket. Og det som fungerer for landbruket det vet bøndene veldig ofte selv. Det gjelder alle bransjer, så derfor er dette samarbeidet viktig.” (Anne Marve)

De aktørene som derimot har fått økt innflytelse over den regionale utviklingspolitikken etter etableringen av VNK er næringslivet i Valdres, gjennom Valdres Næringsforums deltakelse i VNKs styrende organer. Næringslivet var derimot ikke spesielt sentrale i initiativfasen til VNK. Landbruksnæringen var den næringen som var mest aktiv i denne fasen, både gjennom deltakelse på studieturen til Frankrike og i styringsgruppa for Merkevareprogrammet for Valdres. Bøndene er representert i Valdresrådet gjennom Valdres Næringsforum og har på denne måten fått innflytelse over den regionale utviklingspolitikken. Det er likevel interessant at det er det generelle næringslivet i Valdres som mest markant har økt sin innflytelse i det regionale samarbeidet gjennom etableringen av VNK, samtidig som de ikke har jobbet veldig aktivt for å få denne innflytelsen. Initiativet til å få med seg næringslivet inn i de styrende organene kom fra politisk hold gjennom det tidligere regionrådet, og politikernes deltakelse i næringsrådet. Gjennom opprettelsen av Valdres Næringsforum og næringsrådet i 2004 ble grunnlaget lagt for videre samarbeid.

Det regionale samarbeidet har vokst i omfang, og involverer flere aktører enn tidligere. Disse aktørene var involvert i regionrådets arbeid før VNK også, men nå har dette arbeidet blitt formalisert gjennom partnerskapsavtaler. Alle aktørene som er involvert i VNK har tjent på etableringen, men dess flere aktører som er involvert, dess mer utfordrende er det for folk flest å ha oversikt over samarbeidet. Åtte av informantene mine nevner intern merkevarebygging som et tiltak for å få økt forståelse for hva parken egentlig er. Dette viser at det er behov for å øke innbyggernes forståelse for hva konseptet går ut på. Det kan dermed tyde på at

endringene som har funnet sted har bidratt til å styrke det regionale nivået og økt dette nivået sin kapasitet, men at folk flest kanskje har mistet oversikten over det som skjer på regionalt nivå. Dette er en påstand fra min side som jeg ikke kan underbygge gjennom datagrunnlaget mitt annet enn at informantene mine, som alle er involvert på det regionale nivået, har inntrykk av at dette er tilfelle. Om dette også gjelder kommunestyrene er det vanskelig å si noe om uten å ha intervjuet kommunestyrerepresentantene om dette. De har uansett en viss kontroll gjennom at de står som formelle eiere av VNK, og skal godkjenne alle avtaler og handlingsplaner før de iverksettes. Samlet har kommunene også flertallet i Valdresrådet.

Det er med andre ord næringslivet og de andre involverte aktørene som har tjent mest på endringene som har skjedd. Administrasjonen har også vokst i omfang og flyttet inn i næringshagen, noe som gjør at det er enklere å ha tettere kontakt med næringslivet. To av informantene mine som representerer næringslivet uttrykker skepsis til at administrasjonen skal være større enn den er i dag, og mener at det er viktig at administrasjonen ikke får leve sitt eget liv. Deres klare mening er at de fleste ressursene skal brukes til utviklingstiltak, ikke til administrasjonens lønninger.

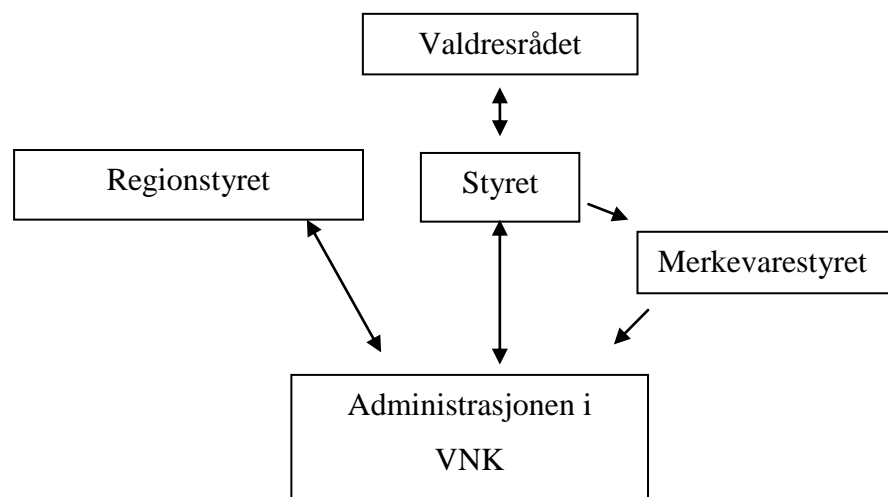
6.7 Er VNK inne i en institusjonaliseringsprosess?

Det er administrasjonen i VNK som er ansvarlige for den daglige driften av parken. Hovedoppgaven deres er å koordinere det regionale samarbeidet og jobbe for ”merkevaren Valdres”. En stor del av merkevarebyggingen innebærer å reise rundt hovedsakelig i Norge, men også i andre europeiske land for å fortelle om modellen, dele erfaringer og overbevise andre regioner om å ta i bruk samme modell for regional utvikling. Administrasjonen har klart definerte arbeidsoppgaver og får tillit og anerkjennelse for sitt arbeid fra både politikere og næringslivsaktører. Selv om dette er definert som et prosjekt, har det en varighet på ti år. Denne lange tidshorisonen har bidratt til at VNK har blitt en fast og formalisert organisasjon med charteret og partnerskapsavtalene som sentrale styringsdokumenter, og etter en innkjøringsperiode som har ført til at deltakerne har klart å finne en rollefordeling som fungerer.

I de to første leveårene til VNK var det som nevnt noen uenigheter i Valdresrådet og Styret som handlet om at deltakerne fra næringslivet hevdet at deres meninger ikke ble tatt hensyn til av politikerne. De vurderte derfor å trekke seg ut av de styrende organene på grunn av den manglende innflytelsen over beslutningsprosessene. Etter denne uenigheten ble det utarbeidet interne kjøreregler for styret, og det ble byttet ut noen næringslivsrepresentanter. Politikerne

tok næringslivsrepresentantenes utspill til etterretning, og gradvis har de funnet sine roller i styringssamarbeidet. Det har skjedd en gjensidig tilpasning både når det gjelder beslutningsprosesser, tenkemåte og rollefordeling mellom politikk og næringsliv i Valdresrådet og Styret. Gjennom informantene mine opplever jeg at det nå er en stor vilje for gjensidig læring og samarbeid i de styrende organene, og rolleavklaringen har bidratt til at det interne samspillet mellom deltakerne fungerer bedre.

Både Valdresrådet og Styret har leder og nestleder, der lederen er den samme i Valdresrådet og Styret. Valdresrådet er det øverste styrende organet, med Styret under seg. Merkevestyret er plassert mellom Styret og administrasjonen i VNK. Administrasjonen må i tillegg forholde seg til Regionstyret. Den hierarkiske oppbygningen av organisasjonen illustreres i følgende figur:



Figur 6.1 Hierarkisk organisering

Dette er de helt sentrale organene i VNK. I tillegg til disse organene har VNK mange ulike aktører og organisasjoner knyttet til seg gjennom partnerskapsavtaler og mer kortvarige prosjektavtaler. Disse har jeg beskrevet tidligere, og vil derfor ikke gjenta det i dette avsnittet. Det jeg vil vise gjennom figuren er at VNK består av vertikale styringsstrukturer, med Valdresrådet på toppen av hierarkiet, og administrasjonen som operativt og koordinerende organ. Det er derimot vanskelig å sette opp et skille mellom VNK og organisasjonens omgivelser. Årsaken til dette er at VNK er tilknyttet så mange organisasjoner som på ulikt vis er en del av VNK. Dette kan synliggjøres gjennom for eksempel at kommunene er eiere. Selv om kun to kommunestyrerepresentanter fra hver kommune er direkte deltakere i VNK, er det fortsatt kommunestyrene som har siste ordet når handlingsplaner og nye vedtekter skal vedtas.

Et annet eksempel som illustrerer at det er vanskelig å sette opp et klart skille mellom VNK og omgivelsene er at prosjekter gjennomføres i samarbeid med partnere som for eksempel Valdres Næringshage og Valdres Destinasjon. Disse organisasjonene har et tett samarbeid med VNK og har mange felles verdier i arbeidet med regional utvikling. Derfor kan det til tider være overlapping i oppgaver og vanskelig å skille de ulike aktørene fra hverandre. VNK fungerer likevel som koordinator av alle de ulike aktørene og prosjektene, noe som er med på å befeste VNK som en stabil og legitim organisasjon for de andre aktørene som er involverte.

Den vertikale organiseringen, avtaleverkene, administrasjonen med relevant og bred kompetanse og rolleavklaringen som preger VNKs styringssystem tyder på at organisasjonen er inne i en institusjonaliseringsprosess der målet er å bli en fast organisasjon utover prosjektperioden på 10 år. Organisasjonen har et strekt felles verdigrunnlag gjennom fokus på ”merkevaren Valdres” og verdiene knyttet til bærekraftig bruk av lokale natur- og kulturverdier. Et godt samarbeidsklima og tillit mellom aktørene er også med på å stabilisere VNK. Ordførerne jeg har intervjuet sier alle at de ser på seg selv som Valdres-politikere når de sitter i Valdresrådet, noe som er en indikasjon på at de har en egen rolle knyttet til deltakelsen i VNK.

6.8 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg forsøkt å svare på forskningsspørsmålene jeg presenterte innledningsvis (avsnitt 1.3.1). Et av de sentrale funnene mine er at næringslivets deltakelse i VNK hovedsakelig var et politisk initiativ. Næringslivet jobbet ikke aktivt for å få innflytelse over det regionale samarbeidet, men ble tilbudt en mer aktiv rolle av politikerne i Valdres. Samarbeidet mellom politikerne og næringslivet har til tider vært preget av uenigheter, men uenighetene har blitt løst og rollefordelingen har blitt klarere etter hvert. Gjensidig læring nevnes av mine informanter som en viktig effekt av samarbeidet. Organiseringen av VNK er mer omfattende og har flere styrende organer i forhold til det tidligere regionrådet. VNK har også knyttet til seg flere aktører og fungerer på mange måter som en koordinator.

Et annet sentralt funn er at bakgrunnen for etableringen av VNK kan knyttes til utfordringene med stølsdrift og endringer i landbruket. For å se etter mulige løsninger ble det arrangert en studietur til Frankrike. Dette ble en avgjørende hendelse som bidro til begeistring for natur- og kulturparkideen. Merkevarerbygging var en sentral del av tankegangen i Frankrike, og en styringsgruppe ble satt ned for å utarbeide en merkevarestrategi og tilpasse natur- og kulturparkkonseptet til norske forhold. Deltakerne i styringsgruppa var valgt ut på bakgrunn

av deres vilje til å tenke nytt, og noen av deltakerne var ivrige i arbeidet med å mobilisere og få anerkjennelse for prosjektet. De møtte mest skepsis i deler av landbruksnæringen, som var den næringen som prosjektet skulle bidra til å løfte frem. Viktige støttespillere var aktører på fylkesnivå og i ulike departement. I Valdres var reiselivsnæringen og musea mest positive. Kommunestyrene ble også overbevist om at dette var veien å gå for å skape ny giv i den regionale utviklingen.

7.0 Analyse

Hovedmålet med dette kapittelet er å forsøke å forklare funnene mine presentert i forrige kapittel ved hjelp av de teoretiske kategoriene jeg utledet i kapittel 3. Grunnen til at jeg vil gjøre dette er at teoriene kan bidra til dypere innsikt i hvorfor endringsprosessen utviklet seg som den gjorde. De ulike kategoriene kan bidra til å sette fokus på ulike sider ved prosessen. På denne måten plasserer jeg funnene mine i en større teoretisk kontekst, og forsøker å bidra til økt kunnskap i samfunnsvitenskapen gjennom å se om etablerte teorier kan være med på å forklare mine empiriske funn. Jeg begynner med å se VNK i lys av nettverksteori og teori om institusjonalisering, før jeg drøfter VNKs partnerskapsorganisering og om endringene som har funnet sted har ført til en mulig svekkelse eller styrking av lokaldemokratiet.

7.1 Hvordan kan nettverksteori bidra til å forklare etableringen av VNK?

Nettverk oppstår når personer danner relasjoner med hverandre på tvers av etablerte institusjoner og samhandler for å oppnå et felles mål. Slike relasjoner var til stede i Valdres i initiativfasen til VNK. Koblingen av ulike stølsprosjekter og samtaler med fylkeskonservatoren i Oppland Fylkeskommune førte til en studietur til Frankrike, som jeg har beskrevet mer detaljert i avsnitt 6.1 og 6.2. Personene som stod bak dette initiativet gikk lengre enn det de var pålagt å gjøre gjennom stillingene sine, og hadde et personlig engasjement i å skape endring i det regionale utviklingsarbeidet i Valdres. Dette engasjementet kom tydelig frem gjennom intervjuene jeg hadde med to av dem. Det tidligere regionrådet spilte også en stor rolle i initiativfasen, og ordførerne var spesielt ivrige i prosessen med å finne nye måter å organisere arbeidet på. Ildsjeler brukte med andre ord sine posisjoner og organisatoriske tilhørigheter til å få i gang en endringsprosess i Valdres, som innebar nye måter å tenke rundt regional utvikling på.

Etter studieturen fikk Svein Granli og Eivind Brenna ansvaret for ei styringsgruppe som skulle videreutvikle regionalparkkonseptet. En del av medlemmene i denne gruppa hadde vært med til Frankrike. Koblingene mellom disse personene oppstod ikke på grunn av formelle bindinger og strukturer, men på grunn av en kombinasjon av kunnskap og engasjement som bedre kunne utnyttes hvis de gikk sammen og dannet ei gruppe. Deltakerne kom fra både privat og offentlig sektor, og hadde bakgrunn fra reiseliv, foredling, landbruk, politikk og administrasjon. Nettverksteori fremhever betydningen av at aktører med ulik bakgrunn og kompetanse går sammen for å bruke sine samlede ressurser i arbeidet med å fremme en felles interesse, noe som var tilfelle i dannelsen av styringsgruppa. I denne fasen

oppstod det med andre ord også en klar kobling av ressurser på tvers av eksisterende organisasjoner.

Granovetter (1973) hevder at svake bånd i nettverksorganisering har stor betydning for et nettverks suksess. I initiativfasen til VNK var disse båndene til stede, og et viktig resultat av disse koblingene var kunnskapsutveksling mellom ulike aktører. Den nye kunnskapen tok medlemmene i styringsgruppa med seg i arbeidet med å utvikle et konsept for regional utvikling i Valdres. Selv om de svake båndene hadde betydning i utviklingsfasen til VNK, kan ikke tilstedeværelsen av de sterke båndene undervurderes. Sterke bånd hadde utviklet seg mellom politikerne i regionrådet gjennom langvarig samarbeid, og dette førte til at de turte å tenke nytt i arbeidet med å øke verdiskapingen i Valdres. Det var de som var en del av det regionale samarbeidet som så behovet for endring, og de var hele tiden pådrivere for å videreutvikle det franske regionalparkkonseptet slik at det kunne tilpasses forholdene i Valdres. Det faktum at ildsjelene hadde en sterk tilknytning til den daværende organiseringen var kanskje en forutsetning for den videre prosessen. De hadde kunnskap om hvordan forholdene var i Valdres, og hadde dermed også forutsetninger for å se hva som manglet og hvordan de kunne videreutvikle samarbeidet. Slik jeg ser det var de sterke relasjonene i regionrådet et fundament som bidro til å starte prosessen, og de svake relasjonene var med på å utvide både kunnskap og anerkjennelse for mulighetene som lå i regionalparkkonseptet. Granovetters (1973) påstand om at nettverk som hovedsakelig består av sterke bånd kan møte utfordringer knyttet til nytenkning og mobilisering av aktører kan på denne måten støttes av empirien min, ettersom den innovative tankegangen først fikk fotfeste da ulike aktører uten sterke bånd til hverandre ble koblet sammen gjennom blant annet turen til Frankrike og den påfølgende etableringen av styringsgruppa. Ildsjelenes evne til å utnytte svake bånd hadde også stor betydning i arbeidet med å videreutvikle den franske modellen og ikke minst få oppslutning om ideen. Samtidig kan det argumenteres for at de sterke båndene som eksisterte var viktige for at politikerne fra de seks kommunene våget å vurdere en utvidelse av samarbeidet.

De empiriske funnene mine viser at nettverksorganisering ble brukt for å finne en ny retning for det regionale samarbeidet i Valdres. Men hadde det vært mulig å etablere VNK uten ildsjelene og kombinasjonen av formelle, uformelle, sterke og svake relasjoner mellom involverte aktører? Jeg tror lokalpolitikernes evne til å tenke utvikling, kombinert med ildsjelenes vilje til å engasjere seg i så stor grad som de gjorde var avgjørende for å skape oppslutning om ideen. Det var ikke en pålagt forpliktelse at disse aktørene skulle utvide det

regionale utviklingssamarbeidet på den måten de gjorde, men ideen vokste frem over tid gjennom viljen de viste til å tenke nytt og evnen til å tilegne seg ny kunnskap. Det er likevel en mulighet for at VNK hadde blitt dannet uten nettverksorganiserings eksistens. VNK har hele tiden vært et offentlig prosjekt med støtte fra både kommunenivå, fylkesnivå og sentralt nivå. Derfor har det vært lett tilgang på ressurser og enighet på politisk nivå om at prosjektet VNK var positivt for utviklingen i Valdres. Kanskje kunne fylkeskommunen eller KRD stått for utformingen av VNK, og levert et ferdig forslag på hvordan organiseringen skulle se ut i Valdres. Kunnskapsgrunnlaget og ressursene disse institusjonene besitter tilsier at de hadde hatt kapasitet til å kunne gjøre det. Om resultatet hadde blitt det samme hvis dette hadde vært tilfelle er det vanskelig å si noe om fordi det faktisk ikke har skjedd, men en antakelse kan være at prosjektet hadde blitt en form for symbolpolitikk uten det lokale engasjementet. Nettverksorganiseringen med aktører fra lokalsamfunnet førte til at prosjektet ble tilpasset Valdres på en måte som kanskje ikke hadde vært mulig hvis det hadde blitt utformet av fylkeskommunen eller sentrale myndigheter. De hadde ikke hatt den samme kunnskapen om *lokale* forhold og hvordan fortrinnene best kunne fremheves. En forutsetning for å endre noe er at man har kunnskap om hvordan nåværende forhold er, og denne kunnskapen var det lokale aktører som i størst grad hadde. Jeg tror at det hadde blitt vanskelig å få med seg lokalprodusenter og lokale reiselivsaktører i så stor grad som VNK har klart hvis prosjektet hadde blitt utviklet uten lokale aktørers deltakelse. Nærhet til de som står for verdiskapingen er viktig med hensyn til å skape tillit til at VNK skal bidra til økt lønnsomhet, og for å gjøre seg fortjent til denne tilliten må prosjektet vært nært knyttet til den virkeligheten som næringslivsaktørene står overfor.

Et interessant aspekt ved dette nettverket er at aktørene jobbet sammen over en begrenset tidsperiode, og kan dermed ikke betegnes som et stabilt og langvarig nettverk. De gikk sammen for å utvikle et merkevarekonsept for Valdres, med VNK som et av målene, og avsluttet samarbeidet da dette målet var nådd. Det er vanskelig å si hva de ulike aktørene har tjent på å være med i styringsgruppa, og hva som var motivasjonen deres i utgangspunktet. Selv om jeg ikke har data på dette, antar jeg at aktørene hadde ulik motivasjon med å delta, men at målet deres var felles. Noen var offentlig ansatte og deltok i styringsgruppa fordi det inngikk i jobben samtidig som de var engasjerte i regional utvikling, mens andre med bakgrunn fra næringslivet deltok ut fra en motivasjon om økt lønnsomhet og bedre vilkår i sin næring. Flere av medlemmene i styringsgruppa var med på studieturen til Frankrike, og kjente hverandre fra før. Disse uformelle relasjonene ble formalisert gjennom etableringen av

styringsgruppa. Målet med denne formaliseringen var ikke å bli en fast, stabil organisasjon, men et ønske fra politisk hold om å skape stabile rammer for samarbeidet. Organisasjonene som medlemmene i styringsgruppa representerte fikk et tettere samarbeid etter etableringen av VNK, fordi de ble en del av det regionale utviklingsapparatet i større eller mindre grad. På denne måten ble styringsgruppa første steg i utviklingen av et bredere samarbeid i det som resulterte i VNK. Selv om styringsgruppa ble oppløst, bestod relasjonene mellom organisasjonene som var en del av den ved at noen av relasjonene ble formalisert gjennom partnerskapsavtaler med VNK. Nettverket nådde derfor målet sitt om å endre den regionale organiseringen, samtidig som organisasjonene som var med i styringsgruppa muligens tjente på etableringen av VNK i form av tettere kontakt og bedre oversikt over den regionale utviklingspolitikken. Dette kom som et resultat av at administrasjonen i VNK fikk et større ansvar som koordinator enn det den hadde i det tidligere regionrådet. Relasjonsbygging gjennom nettverksorganisering var med andre ord et virkemiddel som ble brukt i innovasjonsprosessen fra det gamle rådet til VNK. Nettverksorganisering er også et viktig virkemiddel i den nye organiseringen, gjennom koblingen av de ulike aktørene som utgjør det regionale utviklingsapparatet. Dette bidrar til at ressursene utnyttes mer effektivt i arbeidet med å øke verdiskapingen i Valdres.

Mobiliseringsprosessen som fant sted kan knyttes til Rose og Millers (1992) påstand om at innrulling av andre strategiske aktører er viktig for at et nettverk skal nå målet sitt. Noen enkeltpersoner jobbet aktivt for å få anerkjennelse og økonomisk støtte fra ulike departementer gjennom både møteaktivitet og gjennom å knytte kontakter på høyere styringsnivåer. Det strategiske mobiliseringsarbeidet resulterte i både økonomisk støtte og anerkjennelse i form av et brev undertegnet av fire statsråder. Dette brevet kan være et eksempel på materialisering av støtten, som bidro til både stabilisering av prosjektet og ressurser til å fortsette mobiliseringen. Anerkjennelsen fra fylkesnivå og sentrale myndigheter hadde betydning da kommunestyrene skulle overbevises om at VNK kunne være en bedre løsning enn den daværende organiseringen. Partnerskapsavtalene som ble inngått underveis er også eksempler på støttemekanismer som ble materialisert. Disse avtalene forplikter partene til å bidra i samarbeidet, og skaper derfor stabilitet. Utformingen av et merkevarekonsept med blant annet en egen Valdres-logo og slagord, samt egne nettsider, kan være eksempler på strategiske mekanismer som ble materialisert. Gjennom å utvikle disse konseptene ble folk flest, bevisst eller ubevisst, mer klar over sin egen Valdres-identitet. Eksemplene på materialisering som jeg har nevnt mener jeg bidro til stabilisering av samarbeidet, og empirien

støtter dermed Rose og Millers (1992) påstand om at nettverks langvarige betydning bestemmes blant annet gjennom materialisering av mekanismer. Uten signaturene til fire statsråder og forpliktende partnerskapsavtaler hadde ikke VNK fått den samme tyngden. Arbeidet med å materialisere Valdres-identiteten, som allerede var sterk, men som folk flest ikke var så bevisste på, mener jeg derfor hadde en betydning for prosjektets suksess. Gjennom å dyrke denne felles identiteten kom regionens lokale fortrinn også frem, som kunne videreutvikles gjennom VNK.

Fremheving av regionens fortrinn var med på å overbevise aktører som styringsgruppa var avhengig av å få med seg for å få til etableringen av VNK, som for eksempel kommunestyrerepresentantene, bøndene, reiselivsaktørene og sentrale myndigheter. Hvis denne innrulleringen av flere aktører hadde stoppet opp, hadde styringsgruppa verken hatt økonomiske ressurser eller anerkjennelse nok fra omgivelsene til å videreutvikle prosjektet. Derfor ser det ut som at empirien min støtter Rose og Millers (1992) teori om at nettverkens suksess er avhengig av deres evne til å trekke inn nye strategiske aktører. Rose og Millers teori støtter påstanden om at nettverksorganiseringen i Valdres hadde betydning for dannelsen av VNK, gjennom å sette fokus på aktørenes evne til å handle strategisk overfor omgivelsene.

Aktørene som stod bak dette mobiliseringsarbeidet hadde stor innflytelse på hvordan prosessen utviklet seg. Endringene som skjedde på det regionale nivået mellom 2004 og 2007, som jeg beskrev i avsnitt 6.3.1, kan ha bidratt til at det ble enklere for styringsgruppa å legge opp til et formelt samarbeid mellom politikerne og næringslivet i de styrende organene i VNK. Ildsjelens suksess med dette arbeidet kan forklares gjennom å knytte den opp mot Granovetter (1973) sin teori om betydningen av svake bånd. Enkeltpersonenes evne til å få nye bekjenskaper i ulike organisasjoner var viktig for å spre ideen om VNK, samt i opparbeidelsen av ressurser for å få realisert etableringen av parken. De svake båndene bidro til flere valgmuligheter på grunn av større tilgang på både ulike folk og ressurser, noe som også la til rette for innovasjon i større grad enn tidligere.

Når det gjelder utviklingen av VNK som konsept med bærekraftig bruk av lokale verdier, skled dette rett inn i regionalpolitikken til den nye regjeringen, som kom til makten i 2005. Det faktum at Arbeiderpartiet og Senterpartiet kom i regjeringsposisjon, de to politiske partiene som dominerer i Valdres, kan ha spilt en stor rolle da sentrale myndigheter skulle overbevises om prosjektet. Betydningen av et økt fokus på miljøpolitikk og en vridning mot kortreist og autentisk mat, kan heller ikke overses i arbeidet med å få støtte til VNK. Det var

med andre ord flere enkelthendelser som gjorde ildsjelene i stand til å overbevise ulike aktører om VNK, både på lokalt og sentralt hold. De kom med løsningen på hvordan de kunne utnytte regionens muligheter og fortrinn for å møte utfordringene knyttet til fraflytting og nedgang i arbeidsplasser. Deres evne til å tenke strategisk og innovativt i denne koblingen av problemer, muligheter og løsninger bidro til at etableringen av VNK ble et faktum. VNK som innovativ teknologi for å øke verdiskapingen i Valdres må derfor ses i sammenheng med trender i samfunnet og hvordan disse påvirker innovasjonen.

Forholdet mellom de institusjonelle rammene og nettverksorganiseringen bidro til en organisatorisk innovasjon i det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres. Virksomheter fra næringslivet var representert gjennom hele prosessen, med en vridning vekk fra landbruk og over på reiselivsnæringen underveis. Offentlige virksomheter var representert, både med tilhørighet på kommunalt nivå, fylkesnivå og sentralt nivå. Forskningsbaserte virksomheter var også til en viss grad representert gjennom Planteforsk og Norges Vels deltakelse i idéfasen. I tillegg hadde ulike trender i omgivelsene påvirkning på innovasjonsprosessen, som for eksempel fokuset på bærekraftig utvikling og lokale fortrinn som er populær tenkning i blant annet EUs regionalpolitikk. Teorien om at aktører fra ulike sfærer kan kobles sammen og danne et innovasjonssystem kan med andre ord være med på å forklare hvorfor VNK ble etablert, og hvorfor den franske modellen for regionalparker ble brukt som et utgangspunkt for organiseringen i Valdres.

Offentlige myndigheter hadde kontroll over utformingsprosessen, og ble ikke satt på sidelinjen av et aktivt næringsliv som kjempet seg til en posisjon i det regionale samarbeidet. Realiteten var derimot at offentlige myndigheter ønsket at næringslivet skulle bli mer aktive i problemstillinger knyttet til utviklingen i Valdres, og gav dem muligheten til å delta i den formelle styringen på regionalt nivå. Representantene i de styrende organene i VNK utgjør styret i Valdres Næringsforum. Selv om landbruksnæringen er representert gjennom dette forumet, er det likevel det øvrige næringslivet som har fått størst innflytelse i det regionale samarbeidet. Dette er et interessant moment hvis vi ser tilbake på hvor ideen om VNK stammer fra. Prosessen startet med forsøk på å øke lønnsomheten i landbruket gjennom å fokusere på stølsdrift. Det var i all hovedsak personer med tilknytning til landbruket som reiste til Frankrike for å lære om regionalparkene der. Først i løpet av prosessen med å utvikle et merkevarekonsept ble det øvrige næringslivet for alvor en del av samarbeidet. Deler av landbruksnæringen og offentlige myndigheter jobbet for å danne en natur- og kulturpark i Valdres, og møtte mest skepsis i den andre delen av landbruket som hadde tilknytning til

samvirket. I den endelige organiseringen har landbruksnæringen en representant gjennom Valdres Næringsforum, mens de øvrige representantene har bakgrunn fra andre næringer. Landbruket er dermed ikke den næringen som har fått mest innflytelse etter etableringen av VNK, selv om initiativet kom fra en idé om at VNK kunne bidra til økt verdiskaping i landbruket. Aktørene som opprinnelig skulle tjene mest på etableringen av VNK har dermed i løpet av prosessen blitt satt litt på sidelinjen i de styrende organene. En årsak til dette kan være at merkevarebygging har vært det sentrale verktøyet for å nå målet om økt verdiskaping i landbruket, et konsept som kanskje var ukjent for aktører i landbruket. Bøndene har kunnskap om hvordan man driver landbruk og er eksperter på råvareproduksjon og foredling, men har kanskje ikke like stor kunnskap om markedsføringsstrategier. Denne kunnskapen er det reiselivsnæringen og det øvrige næringslivet som har, og dermed er det de som sitter på ressursene politikerne trenger for å utvikle merkevaren Valdres. Derfor har de også fått økt innflytelse i utformingen av den regionale utviklingspolitikken i Valdres. Vridningen bort fra aktører i landbruket og til aktører i det øvrige næringslivet kan forklares gjennom nettverksteoriens påstand om at medlemmene i nettverk kan skiftes ut avhengig av hvilke ressurser nettverket etterspør og hvilke aktører som har disse. Denne strategien bidrar til effektivitet, noe som også ble resultatet i Valdres.

I denne delen av analysen har jeg forsøkt å se nærmere på trekk ved empirien min som kan ses som nettverksorganisering, og jeg har forsøkt å drøfte hvilken betydning denne organiseringen hadde for etableringen av VNK. Nettverksorganiseringen var en viktig del av innovasjonsprosessen fordi ulike sfærer strategisk ble koblet sammen for å øke verdiskapingen i Valdres gjennom en ny modell for regional utvikling. De skulle med andre ord utvikle en ny organisatorisk teknologi tilpasset Valdres sine vekstvilkår. Mobiliseringen av aktører kan også knyttes til nettverksteoriens påstand om at det er viktig å knytte til seg nye aktører for at nettverket skal oppnå suksess. Det er likevel ulike sider ved denne endringsprosessen som ikke kan forklares gjennom nettverksteori. Aktørenes handlinger må ses i sammenheng med de større strukturene de er en del av for å kunne forstå fullt ut hvorfor de handlet som de gjorde. For å kaste lys over dette samspillet mellom aktørene og konteksten de befinner seg i, vil jeg se endringsprosessen gjennom teori om institusjonalisering.

7.2 Hvilke institusjonelle trekk ved aktørsamarbeidet påvirket endringsprosessen fra regionråd til VNK?

Gjennom datainnsamlingen fant jeg ut at det ikke var en organisasjonskonflikt som utløste behovet for endring i det regionale utviklingssamarbeidet, men heller en opplevelse fra

medlemmenes side om at arbeidet hadde stivnet litt. De mente derfor at de måtte finne på noe nytt for å kunne møte utfordringene som Valdres stod overfor. Det regionale samarbeidet i Valdres har vært stabilt over lengre tid, og har utviklet en tradisjon for samarbeid mellom kommunene. Det positive samarbeidsklimaet oppfatter jeg har ført til at politikerne i de ulike kommunene er trygge på hverandre, og at de har en felles oppfatning om hva som er det beste for Valdres. De har en identitet som Valdres-politikere i tillegg til rollen som ordførere for sine kommuner, noe som igjen påvirker måten de tenker og handler på i politisk sammenheng. Kollektive verdier har med andre ord fått utvikle seg over tid, noe som omtales teoretisk som en institusjonaliseringsprosess. Kanskje var disse kollektive verdiene og stabiliteten i det tidligere samarbeidet noe av årsaken til at politikerne turte å trekke inn næringslivet. Tilliten de hadde til hverandre førte til at de ikke var redde for at næringslivet skulle overta all styringen hvis de først fikk formell innflytelse. Det var det tidligere regionrådet som tok initiativ til å utvide samarbeidet på regionalt nivå. De ville med andre ord skape endring, men hadde ikke de ressursene som skulle til for å utvikle innovasjonen. En felles overbevisning om at et regionalt samarbeid var den beste veien å gå for å øke verdiskapingen i de seks kommunene, bidro til et godt utgangspunkt for samhandling. Derfor åpnet de opp for andre aktører som kunne bidra med både kunnskap og finansiering, slik at en ny utviklingsstrategi for Valdres kunne utformes og iverksettes.

I løpet av dagene i Frankrike utviklet det seg en felles forståelse og begeistring blant deltakerne på turen om at regionalparkkonseptet kunne være løsningen for å snu utviklingen i Valdres. Aktørene som var med til Frankrike fikk et tettere bånd til hverandre gjennom de kollektive opplevelsene de hadde i løpet av turen, og et lite utvalg av dem ble med i styringsgruppa for merkevareprogrammet for Valdres året etter. Institusjonaliseringsprosesser i løpet av studieturen kan ha funnet sted gjennom at det ble formet en fellesskapsoppfatning om hva som skulle være innholdet i den regionale utviklingspolitikken i fremtiden, samtidig som aktørene ble kjent med hverandre på en mer uformell måte enn tidligere. Etter turen fikk prosjektet en mer ideologisk tyngde gjennom å sette fokus på bærekraftig verdiskaping og den nære koblingen til lokale natur- og kulturverdier. Det kom inn en sterkere verdiorientering gjennom identitetstenkningen som er knyttet til regionalparktankegangen. Å ta vare på stølstradisjonen er et eksempel på en slik verdi, som både er en sentral del av Valdres-identiteten og en viktig verdi i parktankegangen. Dette er også elementer som kan ses på som institusjonelle trekk som påvirker aktørenes handlinger. Turen til Frankrike var på mange

måter en viktig årsak til at VNK ble etablert, både gjennom læring, relasjonsbygging, skaping av begeistring og oppbygging av et felles verdigrunnlag.

Landbrukssamvirkets skepsis til VNK mener jeg kan forklares ved å sette fokus på den sterke posisjonen samvirket har i norsk landbrukspolitikk, og at de sentrale verdiene i denne organiseringen er å selge like produkter til lavest mulig pris. Disse verdiene er de motsatte av dem VNK vil fremme, nemlig å selge unike produkter og på den måten få høyest mulig pris per produkt. Dette kan være med på å forklare hvorfor landbruksnæringen viste skepsis til VNK, en organisering som i utgangspunktet skulle bidra til økt verdiskaping i nettopp landbruket. De produsentene som støttet den nye differensieringsstrategien fikk etter hvert større muligheter for å utvikle kvalitetsprodukter med særpreg gjennom merkevareprogram, og et økt fokus på verdien av lokalprodusert mat som en motsetning til storskala matproduksjon. Dette med tanke på hvilke konsekvenser det har for både miljø og kvalitet, samt hvilke produksjonsmetoder som blir brukt. Fokuset på lokalprodusert mat er som kjent en europeisk trend, og en gradvis institusjonalisering av disse verdiene kan være med på å forklare hvorfor denne strategien ble tatt i bruk i Valdres.

Elementene jeg har nevnt så langt kan beskrives som institusjonelle trekk ved aktørsamarbeidet i Valdres som påvirket utviklingen i det regionale samarbeidet i tiårsperioden jeg studerer. Et godt samarbeidsklima i Valdres, en felles identitetsfølelse, turen til Frankrike og en europeisk vridning i verdiorientering i matproduksjon, kan være med på å forklare hvorfor den første natur- og kulturparken i Norge ble etablert i Valdres. Jeg har derimot ikke et godt nok empirisk grunnlag for å hevde at dette var nødvendige vilkår for å få til etableringen, selv om informantene mine trekker frem disse faktorene som sentrale årsaker. Jeg mener likevel at jeg har klart å sette fokus på hvordan aktørene har samhandlet for å utnytte disse institusjonelle trekkene til sin fordel. Med et godt samarbeidsgrunnlag ble det enklere for de involverte aktørene å appellere til øvrige aktører og institusjoner det var viktig å få med seg på laget av ulike årsaker. Samspillet mellom aktørenes frie handlinger og institusjonene de må forholde seg til kommer på denne måten frem. Institusjonene er avhengige av å koble ulike aktører sammen for å nå målene de har satt seg, og aktørene er avhengige av institusjonene for å utføre handling.

7.3 Har VNK utviklet institusjonelle trekk?

VNK er et prosjekt som de involverte partene har forpliktet seg til i 10 år, og de kan dermed trekke seg ut av samarbeidet når avtaleperioden er over. Derfor var det viktig for meg å

undersøke om dette prosjektet kan bli en permanent ordning, og hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Dette har jeg forsøkt å gjøre gjennom å gå til organisasjonsteorien med et særlig fokus på hva den sier om en organisasjons institusjonelle trekk. Empirien min viser at VNK har blitt en relativt fast og stabil organisasjon med en klar fysisk og sosial struktur gjennom en gradvis formalisering. Dette er synlig gjennom et omfattende avtaleverk bestående av flere partnerskapsavtaler og vedtekter, et eget charter som beskriver utviklingspolitikken og nedskrevne kjøreregler for samhandling i styret. Overlapping og samarbeid i ulike innsatsområder gjør at det er nødvendig å arrangere samhandlingsmøter der de ulike aktørene utveksler informasjon om hvilke tiltak som er satt i gang og hvilke tiltak som er i planleggingsfasen. Rapporteringen fører til at ledelsen i VNK får bedre oversikt over hvilke mål som er nådd og hva som må gjøres i det videre arbeidet. VNK har med andre ord utviklet egne regler, rutiner og prosedyrer som styrer aktiviteten i organisasjonen, slik teorien om institusjonalisering sier at personene i en organisasjon vil gjøre over tid.

Gjennom den empiriske fremstillingen min kom det frem at det til tider har vært uenigheter mellom politikerne og næringslivet i Valdresrådet og styret. To kulturer skulle ikke bare møtes for å drøfte felles utfordringer i Valdres, men de skulle også bli enige om en felles politikk og ha ansvaret for den formelle styringen av samarbeidet. De fant etter hvert frem til et felles verdigrunnlag som skulle styre samarbeidet, men med en felles forståelse for at de forskjellige tenkemåtene i politikk og næringsliv var en viktig forutsetning for å drive utviklingsarbeidet fremover. På denne måten utviklet aktørene sin egen kultur der læring og respekt for hverandres ulike meninger var sentrale verdier. I følge informantene mine har denne klargjøringen ført til at samhandlingen mellom politikerne og representantene fra næringslivet har fungert bedre i etterkant. Jeg mener derfor at denne hendelsen kan beskrives teoretisk som en institusjonaliseringsprosess i de styrende organene til VNK. Aktørene utviklet kollektive avtaler som la føringer for videre atferd, som utgjør et institusjonelt trekk.

Selv om VNK er inne i en institusjonaliseringsprosess, betyr ikke dette at VNK automatisk kommer til å bli en permanent ordning utover prøveperioden på ti år. Rolleavklaringen og det omfattende avtaleverket utgjør et solid grunnlag for videre samarbeid, men for at VNK skal kunne bli en institusjon på lengre sikt er organisasjonen avhengig av legitimitet fra omgivelsene. VNK må ha resultater å vise til for å få anerkjennelse fra innbyggere og involverte aktører. I perioden jeg studerer kom denne anerkjennelsen hovedsakelig fra involverte aktører og aktører utenfor Valdres. Informantene mine uttrykte at de ikke hadde oppnådd anerkjennelse fra innbyggerne i Valdres, men at dette var noe de skulle fokusere på i

det videre arbeidet. Dette kan bli avgjørende for parkens fremtid. VNK-konseptet kan muligens ikke fungere på lang sikt uten støtte fra innbyggerne i Valdres, ettersom konseptet er avhengig av lokal forankring for å få gjennomført sine målsettinger.

7.4 Partnerskapsavtaler som en sentral del av VNKs organisering

Partnerskapsavtaler med ulike aktører ble gradvis innført i det regionale samarbeidet i løpet av tiårsperioden jeg studerer, som er en sentral organisatorisk endring som kan observeres. Dette var først og fremst som løsning på utfordringene knyttet til mangfoldet av aktører som er involvert i den regionale utviklingspolitikken. Gjennom partnerskapsavtalene ble samarbeidet i høyere grad formalisert og forpliktende for de aktørene som inngår i dem. Årsaken til den første partnerskapsavtalen som ble inngått med fylkeskommunen i 2002, var for å forbedre kommunikasjonen mellom Oppland Fylkeskommune og de seks regionene i Oppland. Dette ble bestemt i forbindelse med at fylkeskommunene i Norge fikk økt ansvar som regional utviklingsaktør. Etter hvert inngikk regionrådet partnerskapsavtaler med Valdres Næringsforum og Valdres Næringshage, og det ble naturlig å fortsette med å etablere denne typen avtaleverk med aktørene som skulle involveres i etableringen av VNK. Valdres Destinasjon og Valdresmusea er eksempler på slike aktører. Etter etableringen av VNK fikk administrasjonen et økt ansvar for koordineringen av ansvarsområdene til de ulike partene.

Partnerskapsavtalene skal med andre ord klargjøre hvilke plikter og rettigheter de ulike aktørene har i samarbeidet, og hvordan roller og oppgaver skal fordeles mellom partene. Avtalene har påvirkning på VNKs aktiviteter gjennom at de gjør ressursgrunnet til parken større enn det de ville vært uten dem. I praksis betyr dette at aktører fra både politikk, næringsliv og i noen grad aktører fra forsknings- og utdanningssystemet bidrar med ressurser til VNK og har forpliktet seg til dette gjennom fremforhandlede avtaler. Koblingen av disse sfærene kan føre til innovasjon fordi de går på tvers av sektorielle systemer, som ble synlig i Valdres ved koblingen av landbruk og reiseliv. Prosjektene knyttet til stølsturisme og bruken av lokale matvarer i reiselivsbransjen og på festivaler i regionen kunne muligens kommet i stand uavhengig av partnerskapsavtalene mellom ulike aktører og VNK. Det systematiske aktørsamarbeidet gjennom VNK gjorde likevel tilgangen på ressurser enklere og har muligens økt den totale handlingskapasiteten til både det politisk-administrative systemet og næringslivet i regionen.

Teorier som omhandler slike partnerskap, trekker frem ulike egenskaper ved partnerskapene som påvirker deres evne til å handle og til å påvirke regionalpolitikken. Disse gjorde jeg rede

for i avsnitt 3.6.1, og vil kort vurdere i hvilken grad partnerskapsavtalene som VNK har inngått har disse egenskapene. Den første egenskapen er hvor inkluderende de er. Gjennom empirien blir det klart at partnerskapene har en eksklusiv natur gjennom kun å trekke inn aktører som passer inn i VNK-konseptet. Samtidig blir det fortløpende vurdert om det skal inngås partnerskap med nye aktører.

Det blir til tider noe overlapping i oppgaver mellom VNK og partnerne, noe som blir forsøkt håndtert gjennom samhandlingsmøter og informasjonsutveksling. Dette handler om hvor integrerte partnerskapene er, og hvor stor enighet det er om strategivalg, noe som jeg oppfatter som varierende. Grunnverdiene og målet er likevel felles, noe som gjør det enklere å mobilisere ressurser der det trengs. Merkevarebyggingen er et eksempel på en felles strategi som bidrar til at de ulike aktørene blir integrerte i både beslutningsprosessene og i oppgaveutførelse. I tillegg er partnerskapene preget av tillit, og alle i Valdresrådet står bak vedtak som blir tatt. Disse elementene bidrar til at partnerskapene har kapasitet til å handle. Likevel opplever de fleste av informantene mine at lovverk og reguleringer legger føringer på den regionale utviklingspolitikken. Prosjektene i VNK blir tilpasset og påvirket av hvilke prosjekter som settes i gang fra sentrale myndigheter sin side, slik at mulighetene for finansiell støtte øker. Et eksempel på dette er verdiskapingsprogrammet for kulturminner, som bidro til å sette fokus på kulturarv i perioden 2006 til 2011. En av begrunnelsene for at regionen ble en pilot i dette programmet var på grunn av planleggingen av et aktørsamarbeid som skulle organiseres gjennom VNK. Et godt organisert regionalt apparat var en forutsetning for å kunne iverksette kulturminnearbeid som en del av den regionale utviklingen. Samlet sett vil jeg si at VNK og partnerskapsorganiseringen som organisasjonen er bygget på har handlingskapasitet og muligheten til å påvirke regionalpolitikken i ønsket retning. Dette er arbeidet med den eksterne merkevarebyggingen et vellykket eksempel på.

Partnerskapsorganiseringen var muligens et grep som ble gjort for å få et så bredt samarbeid til å fungere i praksis, og var noe som gradvis ble mer relevant i den regionale organiseringen etter hvert som samarbeidet vokste i omfang. Partnerskapsavtalene betyr i praksis at VNK kan koordinere aktivitetene til de ulike partene på en mer effektiv måte enn de kunne gjort hvis de skulle inngått avtaler for hver enkelt aktivitet. Gjennom partnerskapsavtalene er samarbeidsgrunnlaget allerede på plass når VNK og partnerne setter i gang et nytt prosjekt. Hvis disse avtalene ikke hadde vært på plass kunne VNK blitt et mer tungrodd system enn det som er tilfelle i dagens organisering, fordi avtalene bidrar til et langsiktig perspektiv på samarbeidet og gjør at partene vet hva de har å forholde seg til. Usikkerheten rundt fremtiden

blir dermed redusert, noe som bidrar til at partene kan fokusere på oppgavene de skal gjøre, og ikke bruke så mye tid på forhandlinger seg i mellom.

Styret og Merkevestyret, de to nye organene som ble etablert som en del av VNKs styrende organer, er også sammensatt på grunnlag av partnerskapsavtalene. Dette er to spennende organer i VNK, som har en mer operativ rolle enn den rollen Valdresrådet har, som handler mer om å fatte vedtak. Regionstyret er det eneste organet i VNK som kun består av politikere, og dette organet er ikke like aktivt etter etableringen av de andre organene. Organiseringen av VNK er mer kompleks og omfattende enn det som var tilfelle i det tidligere regionrådet, og det er mer utfordrende for dem som ikke er en del av systemet å skaffe seg oversikt over organiseringen. På bakgrunn av de formelle endringene som har skjedd i organiseringen av det regionale utviklingssamarbeidet i Valdres, er det relevant å drøfte hva disse endringene har å si for demokratiet.

7.5 Hvordan har etableringen av VNK påvirket den demokratiske siden ved det regionale samarbeidet?

For å drøfte hvordan endringene i styringsprosessene i det regionale samarbeidet i Valdres kan ha påvirket demokratiet, vil jeg ta utgangspunkt i Stoker (1998) sine dilemmaer som jeg presenterte i avsnitt 3.6.2. Han mener at det er flere demokratiske utfordringer som kan oppstå når andre aktører enn de folkevalgte får innflytelse over beslutningsprosessene. I hvilken grad offentlige myndigheter er representert gjennom aktørene og institusjonene som er involvert i styringsprosessene kan variere, og gjør at de folkevalgte kan miste legitimitet som beslutningstakere. I de styrende organene i VNK har de folkevalgte flertall i Valdresrådet, som er det øverste organet, men ikke i Styret. Endelige vedtak skjer i Valdresrådet, og slik sett har politikerne kontrollen. Den demokratiske utfordringen i denne sammenhengen er heller at de 12 folkevalgte som sitter i Valdresrådet representerer seks kommunestyre, som igjen representerer befolkningen i seks kommuner. I det gamle regionrådet hadde de full kontroll over beslutningsprosessene, men nå må de også ta hensyn til næringslivsrepresentantene sine meninger før de gjør endelige vedtak. Demokratiet i VNK, ut fra en tradisjonell oppfatning om input-demokratisk forankret legitimitet, blir dermed enda lenger unna folket enn det som var tilfellet i regionrådet, fordi andelen av folkevalgte som deltar i styringsprosessene på regionalt nivå har gått ned. Næringslivet har fått økt sin innflytelse i forhold til kommunestyrene gjennom deltakelsen i VNKs styrende organer, mens kommunestyrene har samme antall representanter som i det tidligere regionrådet. De

folkevalgtes innflytelse i beslutningsprosessene går derfor ned, og svekker demokratiet hvis organiseringen skal vurderes ut fra en input-demokratisk forståelse av det politiske system.

Selv om andelen folkevalgte representanter har gått ned, betyr ikke dette at organiseringen i VNK entydig svekker lokaldemokratiet. Informantene mine hevder at effektiviteten har økt etter at næringslivet ble en aktiv part i styringsprosessene, og at samarbeidet har flere resultater å vise til etter etableringen av VNK. Dermed kan en form for output- demokratisk forankret legitimitet ha økt etter at politikerne valgte å gi næringslivet formell innflytelse. Målet med etableringen av VNK var å styrke næringsvirksomheten i regionen, og hvis VNK bidrar til dette vil kommunene blant annet få økt sine skatteinntekter. Kommunestyrene kan derfor se på næringslivets økte innflytelse som en positiv faktor for kommunenes næringsutvikling. Næringslivets inntreden i beslutningsprosessene vil på denne måten være med på å styrke demokratiet så lenge kommunestyrene støtter utvidelsen, fordi det kommer kommunene til gode. Dette argumentet, samt at det fortsatt er politikerne som har makt til å ta bindende beslutninger gjennom flertallet i Valdresrådet, svekker Stoker (1998) sin påstand om at de folkevalgte får svekket legitimitet ved å slippe til andre aktører og institusjoner i beslutningsprosessene.

Den komplekse sammensetningen av aktører i styringsprosessene kan føre til uklare ansvarsforhold. Dette gjør det enklere for de ulike aktørene å legge ansvaret over på andre (Stoker, 1998). I det regionale samarbeidet i Valdres har det vært tilfeller der flere aktører har hatt delt ansvar for samme prosjekt, noe som har blitt oppfattet som lite effektiv ressursbruk. Dette har bedret seg gjennom klargjøring av ansvarsfordeling og hyppig informasjonsutveksling mellom partene. Ingen av informantene mine nevnte utfordringer knyttet til fraskriving av ansvar, noe Stoker (1998) hevder kan forekomme ved mangel på kontrollsystemer. Administrasjonen i VNK har en sentral koordineringsoppgave, og har gjennom denne oppgaven kontroll over ansvarsfordelingen mellom de involverte aktørene. Aktiviteten i VNK blir også kontrollert gjennom rapportering tilbake til kommunestyrene hvert år. Jeg tror at noe av årsaken til at demokratiske utfordringer knyttet til fordeling av ansvar ikke kan observeres i VNK, er at samarbeidet har ansvar for oppgaver som ikke er lovpålagte av kommunene. De økonomiske ressursene som ligger til grunn for aktiviteten er heller ikke av stor betydning, da 3,5 millioner kroner av seks kommuners årlige budsjett bare er småpenger i en større sammenheng. Derfor er heller ikke kontrollen og krav til måloppnåelse så omfattende som på andre politikkområder der kommunene er pålagt av lovverket å gjennomføre oppgaver, som for eksempel innen skole- eller helsesektoren.

Ressursavhengighet og intern maktkamp i styringsprosessene kan også svekke demokratiet i følge Stoker (1998). For å oppnå resultater er aktørene avhengige av hverandres ressurser, og dermed kan det oppstå en maktkamp mellom de involverte partene. Inngåelse av partnerskap blir en måte å håndtere denne ressursavhengigheten på. Dette kan relateres til det regionale samarbeidet i Valdres. Lokalpolitikerne innså at de ikke klarte å møte utfordringene alene, og inngikk gradvis partnerskapsavtaler med både privat næringsliv og andre styringsnivåer for å samle ressurser. På denne måten fikk de muligheten til å utrette mer gjennom å inngå avtaler med andre parter. Stoker (1998) hevder at den lokale autonomien forsvinner i governance-perspektivet på grunn av at lokalpolitikerne forplikter seg til andre aktører og dermed mister de sin autonomi. Alternativet kommunestyrene står overfor er å stå alene, men da får de heller ikke utrettet noe på grunn av manglende ressurser og kapasitet til å gjennomføre tiltak. Avtalene bidrar på denne måten til at det kommunale selvstyret blir ivaretatt gjennom at kommunestyrene er en part i forhandlingene, og at alle parter også får rettigheter i tillegg til pliktene som avtalene fører med seg. Evnen til å bruke denne selvstendigheten til å skape resultater kan derfor økes gjennom partnerskapsavtalene.

Tendensen til maktkamp var tydeligst da næringslivsrepresentantene mente de ble overkjørt av politikerne en periode, og hevdet at de ikke hadde noen reell innflytelse i beslutningsprosessene. Derfor vurderte de å bryte ut av samarbeidet. Det var med andre ord politikerne som i størst grad ville vise at de fortsatt hadde kontrollen, og slik sett var ikke denne maktkampen en trussel mot det representative demokratiet. Politikerne valgte likevel å lytte til næringslivsrepresentantenes syn fordi de ønsket å ha dem med i det videre samarbeidet. Hovedårsaken til dette var fordi de mente at de kunne få til mer hvis de dro lasset sammen. Ressursavhengigheten ble med andre ord tydelig. Etter klargjøringen av rollefordeling og interne spilleregler ser det ut som at uenighetene har blitt tonet ned. Det virker som om alle er klar over at den eneste løsningen for å møte utfordringene Valdres står overfor er å stå samlet.

Stoker (1998) legger også vekt på selvstyrte nettverk og de demokratiske utfordringene disse representerer i governance-perspektivet. De blir dannet for å påvirke styringsprosesser, men også for å ta oppgaver vekk fra myndighetene. Utfordringene knyttet til ekskludering har jeg drøftet tidligere i forhold til VNK (avsnitt 6.4). Selv om beslutningsprosesser som omhandler kommunenes fremtidige næringsutvikling tas vekk fra hver enkelt kommunestyresal, har kommunestyrerepresentantene fortsatt verktøy som gjør at de kan ta del i det som skjer på regionalt nivå gjennom blant annet bestemmelsene i avtalen som ligger til grunn for VNK,

samt rapportering fra VNKs aktiviteter og handlingsplaner. Det er dessuten kommunestyrene som har vedtatt å gi fra seg noe av beslutningsmyndigheten over utviklingspolitikken. Dette støtter dermed påstanden om at styringsprosessene i VNK er demokratiske.

Politikerne som sitter i Valdresrådet er avhengige av innbyggernes stemmer ved neste valg for å få fortsette i neste periode, og holdes derfor ansvarlige for sine handlinger i det regionale samarbeidet. Næringslivsrepresentantene derimot kan ikke ansvarliggjøres på samme måte, men ettersom de utgjør styret i Valdres Næringsforum er de avhengige av medlemmenes tillit for å få fortsette som deltakere i Valdresrådet. Selv om demokratiet blir mer indirekte enn det som var tilfelle i det tidligere samarbeidet gjennom næringslivets representasjon, ivaretas demokratiske hensyn ved å sikre at politikerne fortsatt har flertallet i det øverste organet, samt at hvert enkelt kommunestyre må godkjenne vedtak som direkte berører kommunenes økonomi.

Jeg vil trekke inn de to empiriske eksemplene mine fra tidligere forskning som ser på hvordan nettverk kan styrke eller svekke lokaldemokratiet for å drøfte den demokratiske utviklingen i det regionale samarbeidet i Valdres. Sammenlignet med Sørensen og Torfing (2003) sin artikkel er situasjonen noe av den samme i Valdres som i Skanderborg med tanke på at det er aktører med relevante ressurser og ikke minst politisk kapital som i størst grad tjener på etableringen av VNK. Samarbeidet får en ekskluderende karakter ved kun å trekke til seg aktører som passer inn i VNK-konseptet. Samtidig er dette konseptet såpass bredt at de fleste som viser vilje til å bidra til økt verdiskaping gjennom utnyttelse av regionens lokale fortrinn, vil passe inn i VNK sine handlingsplaner.

Gapet mellom personer som allerede hadde fremtredende posisjoner i samfunnet før etableringen og folk flest økte etter etableringen av VNK, da også styremedlemmene i næringslivets interesseorganisasjon fikk økt sin innflytelse i politiske beslutningsprosesser. På denne måten kan det påstås at de sterkeste i samfunnet hadde mest å tjene på etableringen av VNK med tanke på å få formell innflytelse. Beslutningsprosessene mener jeg derimot er underlagt demokratisk kontroll, hovedsakelig fordi politikerne har flertallet i det øverste organet, men også fordi møtene er åpne for alle og referatene og saksdokumentene er tilgjengelige for offentligheten. Det er også flere aktører involverte i styringsprosessene, noe som bidrar til å styrke demokratiet gjennom at flere får mulighet til å ta del i politiske beslutningsprosesser. VNK tar også hensyn til det øvrige samfunnet og spiller på lag med aktører som kan bidra positivt til utviklingen i Valdres.

Informantene mine bekrefter likevel det som evalueringer av VNK har beskrevet som en stor utfordring: å få folk flest til å forstå hva parkkonseptet går ut på og gjennom dette øke VNKs legitimitet. Inntil denne utfordringen blir håndtert vil kun de som er involverte i parken vite hva som faktisk foregår av aktiviteter og hvem som har ansvaret for hva. Dette betyr ikke at folk flest er negative til VNK, men at mangelen på lokal forankring gjør at folk flest kanskje ikke vet hva VNK kan gjøre for dem. Hovedårsaken til dette er at VNK er et komplekst system av aktører og verdier som krever at folk jobber aktivt for å sette seg inn i det. VNK er komplekst nettopp fordi det er en høyere grad av deltakelse fra flere ulike aktører i samfunnet gjennom blant annet partnerskapsavtalene. For å få gjennomført en så bred satsing er politikerne avhengige av å få med seg andre aktører på laget, og disse aktørene har også rett til å få innflytelse i beslutningsprosessene som de er en del av. På denne måten utvides demokratiet gjennom den brede deltakelsen.

Aars og Fimreite (2005) er opptatte av at politikerne må spille en aktiv rolle for å bevare demokratisk kontroll og utvikle demokratiske prinsipper i styringssystemer der flere aktører er med i beslutningsprosessene. I VNK mener jeg politikerne har tatt dette ansvaret gjennom å være aktive både på øverste styringsnivå i VNK og gjennom oppgaven de har med å informere sine kommunestyre om aktivitetene i VNK og viktige vedtak i Valdresrådet. Etableringen av VNK var et politisk initiativ, og jeg oppfatter at politikerne er stolte av det de har fått til så langt, og vil være med på å ta ansvar for den videre utviklingen av samarbeidet.

Drøftingen min av hvordan VNK kan påvirke demokratiet viser at dette regionale samarbeidet mellom offentlige og private aktører ivaretar demokratiske hensyn, og til og med har utvidet demokratiet. Argumenter som støtter denne påstanden er at kommunestyrenes samlede kapasitet til å skape næringsutvikling har økt, noe som muligens ikke hadde vært tilfelle hvis det tidligere regionrådet ikke hadde tatt initiativ til å utvide aktørsamarbeidet. Samlingen av ressurser inn i VNK som koordineringsorgan var viktig for å kunne utnytte dem på en effektiv måte, samtidig som betydningen av at flere aktører drar lasset sammen for å øke verdiskapingen i regionen ikke kan undervurderes. Den felles arenaen som er etablert gjennom de styrende organene i VNK bidrar til tettere dialog mellom næringslivet og politikerne, som fører til en åpen debatt og gjensidig læring mellom aktørene.

7.6 Privat tenkning inn i offentlig styring

Å bygge opp Valdres som en egen merkevare representerer en ny tenkemåte innen offentlig politikk. Merkevarebyggingen skal fremme kvalitet og unike produkter, som igjen skal føre til

at prisen kan settes høyere. I fordelingen av offentlige midler har det tradisjonelt sett vært et likhets- og rettferdighetsprinsipp som har styrt politikken, noe som ikke går overens med differensieringsstrategien som VNK bygger på. Å fremme de beste er en tankegang som er mer brukt i næringslivet, og datagrunnlaget mitt antyder at næringslivet har tatt med seg dette prinsippet inn i de styrende organene i VNK. Politikerne hadde vanskeligheter med å ta til seg denne tenkemåten i begynnelsen, men ettersom tiden har gått har næringslivet i større grad klart å nå frem med sitt budskap: støtt de som har en sjanse til å overleve, slik at de kan videreutvikle prosjektene sine og konkurrere i større markeder.

I næringslivet kommer effektivitetsprinsippet fremfor demokratiprinsippet, noe som også har blitt synlig i Valdresrådet. Næringslivets utålmodighet etter å se resultater kombinert med politikernes krav om åpenhet og folkelig forankring har ført til gjensidig læring blant representantene i Valdresrådet. Politikerne jobber for å øke effektiviteten mens næringslivsrepresentantene må øke bevisstheten sin rundt offentlige forvaltningsprinsippers funksjoner og hvordan det politiske liv fungerer. Økt forståelse, samt en felles arena der politikk og næringsliv kan drøfte felles utfordringer har ført til et samarbeid som ser ut til å fungere både med hensyn til effektivitet og demokrati. På bakgrunn av dette kan det også sies at politikken har kommet nærmere næringslivet, der VNK kan ses på som kanalen som bidrar til at demokratiske verdier trenger seg inn i næringslivet, som forhåpentligvis er til gjensidig fordel for begge parter.

I forestillingen om en bevegelse fra government til governance ligger det en antakelse om at offentlige myndigheter har mistet noe av innflytelsen over politiske beslutningsprosesser gjennom at skillet mellom offentlige og private aktører blir mer uklart. Jeg forventet å finne at offentlige myndigheter fortsatt hadde innflytelse over den regionale utviklingspolitikken i Valdres, men at næringslivet hadde fått økt innflytelse etter etableringen av VNK. Dette stemte nokså bra, bortsett fra at næringslivet en periode mente at de ikke hadde noe innflytelse. Selv om næringslivet har blitt en aktiv del i utformingen av den regionale utviklingspolitikken, har de folkevalgte fortsatt kontroll med utviklingen.

Det kan observeres en tendens til regionalisering i Valdres, fordi de seks kommunene stadig får en sterkere Valdres-identitet med et sterkere regionalt samarbeid gjennom etableringen av VNK. Dette gjør at Valdres som region også blir tydeligere i sine standpunkt overfor andre styringsnivå, og får ansvar for sin egen utviklingspolitikk. Samtidig legger sentrale myndigheter fortsatt føringer for regionalpolitikken gjennom ulike statlige

utviklingsprogrammer som VNK er en del av. Valdres har fått ros for arbeidet som er lagt ned i å utvikle en ny modell for regional utvikling. Selv om arbeidsplasser fortsatt legges ned, har VNK blitt en ny kanal inn mot fylkeskommunen og sentrale myndigheter som på lang sikt kan styrke regionens utvikling. Det er vanskelig å si hvordan situasjonen i Valdres hadde vært hvis VNK ikke hadde blitt etablert. Det jeg har funnet ut er at VNK har bidratt til å øke effektiviteten i det regionale utviklingsarbeidet gjennom næringslivets mer aktive rolle, og at den eksterne merkevarebyggingen har bidratt til å øke oppmerksomheten rundt Valdres. Dette hadde kanskje ikke vært mulig uten det brede aktørsamarbeidet som VNK har lagt grunnlaget for.

8.0 Konklusjon

8.1 Hovedfunn

Denne oppgaven er bygget opp rundt problemstillingen:

Hvorfor ble regionrådet i Valdres omorganisert til innovasjonen Valdres Natur- og Kulturpark (VNK), og hvilke aktører var pådrivere i denne endringsprosessen? Ser vi antydning til et nytt politisk system i Valdres som en følge av omorganiseringen, med nettverksorganisering mellom etablerte institusjoner som et sentralt virkemiddel både for å fremme innovasjon og for å utøve politisk makt? Er det grunn til å tro at VNK kan bli en permanent organisering utover avtaleperioden på ti år?

Denne problemstillingen setter fokus på å beskrive og forklare omorganiseringen, mulige effekter av etableringen av VNK, og om den nye organiseringen kan bli en varig ordning utover prosjektperioden på ti år. Aktørenes samhandling utgjør en viktig del av problemstillingen.

Datamaterialet mitt støtter påstanden jeg reiste tidlig i oppgaven om at aktørenes interesse for endring i det regionale utviklingsarbeidet var viktig for dannelsen av VNK. Det var noen ildsjeler med bakgrunn fra offentlig sektor som gikk sammen for å se på hvilke muligheter de hadde til å øke den totale verdiskapingen i Valdres. De jobbet aktivt for å koble aktører fra ulike næringer sammen, både i forkant av Frankrike-turen og for å skape en innovativ gruppe som skulle bidra til å utvikle VNK-konseptet i etterkant av studieturen. Den brede sammensetningen av aktører med ulik organisatorisk bakgrunn, og strategien som ble brukt i mobiliseringsarbeidet for å få anerkjennelse for prosjektet, var muligens av stor betydning for at VNK ble en realitet. Dette er en påstand som støttes av Granovetters (1973) teori om at det er enklere å mobilisere og spre nytenking i nettverk der det eksisterer svake bånd, fordi budskapet på denne måten når frem til flere enn det ville gjort hvis relasjonene mellom aktørene i nettverket er nære. Rose og Millers (1992) teori om at et nettverks suksess er avhengig av å innrullere flere aktører og at materialisering av ulike mekanismer også har betydning for et nettverks langvarige betydning, kan også knyttes opp mot mobiliseringsarbeidet som foregikk i forkant av etableringen av VNK. Datamaterialet mitt antyder med andre ord at ildsjelene evne til å danne nettverk av aktører på tvers av etablerte institusjoner hadde betydning for at VNK ble etablert, og at nettverksorganisering var et virkemiddel for å fremme innovasjon.

Initiativet til VNK kom som en følge av utredninger om hvilke muligheter som lå i å utnytte lokale fortrinn i landbruksnæringen, og gjøre stølsdriften mer lønnsom. Det var på dette tidspunktet den franske inspirasjonen kom, og mangfoldet av aktører som var en del av nettverksorganiseringen bidro til å skape oppslutning om ideen og tilpasse den til norske forhold. VNKs fokus på bærekraftig utnyttelse av lokale fortrinn er i tråd med europeiske trender som fokuserer på kortreist mat, en kvalitetsstrategi innen reiseliv og matproduksjon, samt verdien som ligger i å ta vare på lokal natur og kultur, både for innbyggere og for turister. Dette er også i tråd med den europeiske landskapskonvensjonen og den norske regjeringens regionalpolitikk. Etableringen av VNK må derfor ses i sammenheng med samfunnstrendene og hvilken politikk styringsmaktene la opp til på det tidspunktet prosjektarbeidet startet i Valdres. Lokale aktørers evne til å utnytte mulighetene som disse trendene førte med seg, bidro muligens til etableringen av en natur- og kulturpark i Valdres.

Den lokale tilpasningen av regionalparkmodellen førte til at næringslivet fikk en mer aktiv rolle i utformingen av den regionale utviklingspolitikken. Næringslivet har fått stemmerett i de styrende organene i VNK, noe som utgjør den største forskjellen fra det tidligere regionrådet, som kun bestod av politikere, og den nye organiseringen. Det var det tidligere regionrådet som tok initiativet til at næringslivet skulle få mer innflytelse. De mente at næringslivet kunne tilføre noe nytt, og at de kunne oppnå flere resultater på regionalt nivå hvis de fikk med seg næringslivet på laget. Det var med andre ord ikke næringslivet som aktivt forsøkte å få økt innflytelse i de politiske beslutningsprosessene som omhandlet verdiskapingen i regionen, men derimot politikerne som åpnet opp for at næringslivet kunne få økt status med formell beslutningsmyndighet gjennom stemmeretten i de styrende organene i VNK. Dette er et interessant empirisk funn, fordi det tyder på at både politikerne og næringslivet er tjent med utvidelsen. Med bakgrunn i datagrunnlaget mitt kan det se ut som om det er en tendens til at det formes et nytt politisk system i Valdres gjennom næringslivets deltakelse i de styrende organene. Det regionale samarbeidet har fått mer tyngde og blitt mer operativt gjennom etableringen av VNK, og næringslivets deltakelse har i følge informantene mine vært viktig for å kunne drive arbeidet med å øke verdiskapingen fremover. Partnerskapsavtalene som er inngått mellom VNK og andre mer operative organisasjoner som for eksempel Valdres Destinasjon og Valdres Næringshage, bidrar til at VNK har et regionalt utviklingsapparat som i større grad er koordinert slik at effektivitet oppnås. Resultatene av aktivitetene på regionalt nivå blir også mer synlige enn tidligere. Den felles arenaen som er skapt gjennom VNK er verdifull med tanke på å lytte til hverandres utfordringer og drøfte

mulige løsninger. Dette skjer med et felles verdigrunnlag i bunnen: verdiskaping skal skje gjennom bærekraftig bruk av lokale natur- og kulturverdier. Etableringen av VNK har ført til at det regionale nivået har blitt mer effektivt, og det kan se ut som om utformingen av den regionale utviklingspolitikken skjer hovedsakelig på dette nivået, ikke på kommunalt nivå. Valdres-kommunene har i følge informantene mine funnet ut at det er mer hensiktsmessig å løfte utviklingspolitikken opp på regionalt nivå, fordi kommunene ikke har nok ressurser hver for seg til å skape synlige resultater. Ved å dra lasset sammen er sjansen for å lykkes større. Gjennom etableringen av VNK kom flere aktører inn i samarbeidet, og ressursgrunnlaget ble også større som en følge av dette. Nettverksorganisering er med andre ord et sentralt virkemiddel i arbeidet med å snu den negative utviklingen i Valdres.

Demokratiske hensyn blir ivaretatt gjennom at politikerne spiller en aktiv rolle både i forhold til å informere sine kommunestyre om hva som skjer i VNK, og gjennom at de har flertallet i Valdresrådet. Kommunene er også eierne av VNK. Selv om andelen folkevalgte har gått ned i forhold til i det tidligere rådet, da det kun bestod av politiske representanter, tjener kommunene på etableringen av VNK hvis organisasjonen lykkes i sitt arbeid med å øke verdiskapingen og sikre livskraftige lokalsamfunn i fremtiden. Det ser ut som om næringslivets deltakelse kan være med på å gjøre denne store utfordringen lettere å møte gjennom kunnskapsutveksling og nytenkning i politikktutformingen. VNK er inne i en institusjonaliseringsprosess gjennom dannelsen av en felles oppfatning blant medlemmene om både rollefordeling og hvilke normer og verdier som skal styre aktiviteten i organisasjonen. Dette kan tyde på at VNK kan bli permanent utover 10-årsperioden som er utgangspunktet for avtalen, selv om dette bare kan antas, og ikke sies med sikkerhet. Organisasjonen har utviklet et godt samarbeidsgrunnlag gjennom partnerskapsavtalene og den felles arenaen for næringsliv og politikk. Hvis institusjonaliseringsprosessen fortsetter, øker muligheten for at VNK kan bli en permanent organisasjonsmodell for regional utvikling i Valdres.

8.2 Studiens implikasjoner

Jeg har forsøkt å forstå endringene i det regionale samarbeidet i Valdres gjennom teorier som forklarer forhold i samfunnet gjennom å sette fokus på hvordan aktører går sammen på tvers av organisatorisk tilhørighet. Dette gjør de for å kunne utnytte ressursene sine mer effektivt gjennom nettverksorganisering. Når aktører fra offentlig sektor, privat sektor og forskningsinstitusjoner kommer sammen gjennom nettverk, øker også sjansen for innovasjon. Mine empiriske funn støtter disse teoriene. Det er derimot vanskelig å si om etableringen av VNK hadde funnet sted uten nettverksorganiseringen. Det som kan sies er at

nettverksorganiseringen var til stede både før etableringen av VNK, og at den også er et sentralt virkemiddel i organiseringen av VNK sine aktiviteter for å fremme verdiskaping. Nettverksorganiseringen bidro muligens til at endringsprosessen ble drevet fremover på en måte som institusjonene ikke hadde klart å gjennomføre hver for seg.

Datamaterialet antyder at et nytt politisk system er i ferd med å dannes i Valdres, med økt handlingskapasitet og beslutningsmyndighet i det regionale samarbeidet. Ettersom privat sektor er med i dette samarbeidet, kan det hevdes at en bevegelse bort fra government og nærmere governance har funnet sted i Valdres. Mange hevder at denne overgangen fører til at demokratiet kan bli svekket. I Valdres har utformingen av den regionale utviklingspolitikken i større grad blitt flyttet vekk fra kommunestyresalene, men det ser ut som om de folkevalgte fortsatt har innflytelse og kontroll over beslutningsprosessene. Ettersom flere får mulighet til å komme med innspill etter etableringen av VNK, kan det som nevnt tidligere se ut som om demokratiet har blitt utvidet i stedet. Tendensen til et nytt politisk system med flere typer aktører involvert i beslutningsprosessene undergraver derfor ikke demokratiske hensyn, men bidrar til en bredere dialog med flere deltakere enn tidligere, samtidig som innovasjonsprosesser lettere kan settes i gang på bakgrunn av aktørsammensetningen. Mine empiriske funn støtter med andre ord ikke påstanden om at overgangen fra government til governance svekker demokratiet.

Denne studien kan være samfunnsnyttig gjennom at den fokuserer på nye måter å organisere regionalt utviklingsarbeid på, og hvordan den nye konstellasjonen av aktører i Valdres fungerer i praksis. På denne måten kan studien bidra til økt forståelse av modellen, og klargjøre hvordan aktørene som er involverte opplever å være en del av et slikt samarbeid. Det er derimot vanskelig å si noe om VNKs fremtid, selv om grunnlaget for et langvarig samarbeid ser ut til å være lagt gjennom institusjonaliseringsprosessen som organisasjonen er inne i. Ettersom omorganiseringen fra regionråd til natur- og kulturpark i Valdres kan omtales som en innovativ suksess, kan denne studien bidra til at flere regioner i Norge kan vurdere å ta denne modellen i bruk. Selv om omorganiseringen ble en suksess i Valdres, betyr ikke dette at modellen nødvendigvis blir en suksess i alle andre regioner. Det er mange faktorer som spiller inn, og jeg har satt fokus på noen i denne masteroppgaven. Jeg har derimot ikke et stort nok datagrunnlag til å konkludere med hvilke vilkår som er nødvendige og hvilke som ikke er det. For tilfellet i Valdres var det flere faktorer som spilte sammen, blant annet lokalt engasjement blant offentlige og private aktører kombinert med generelle samfunnstrender som stemte overens med regionens lokale fortrinn, som gjorde etableringen av VNK mulig.

Undersøkelsen av hvilke vilkår som er nødvendige for å oppnå suksess i omorganisering av regionalt utviklingssamarbeid, kan være tema for videre forskning. Studien min kan utgjøre en del av datagrunnlaget i en slik studie, men et bredere datagrunnlag fra andre regionale samarbeid må være på plass for at en generalisering skal kunne være mulig. Denne studien viser i det minste hva aktører med ulik bakgrunn kan få til hvis de samler seg om en felles utviklingsstrategi, slik de har gjort i Valdres. Om denne strategien viser seg å bidra til økt verdiskaping i regionen, er det for tidlig å si noe konkret om. Viljen og evnen til samarbeid og nytenkning for å bidra til en livskraftig Valdres-region er derimot tydelig til stede, og er om ikke annet et godt utgangspunkt for det videre regionale utviklingssamarbeidet.

Litteraturliste

- Aars, J. og A. L. Fimreite (2005). "Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics", *Scandinavian Political Studies* 8 (3), 2005, s. 239-256. Nordic Political Science Association.
- Amdam, R. (2005). *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bjørnstad, K. (2009). *Regionalparker i Europa – Integreringsaktører for en bred verdiskaping*. TF-notat nr. 60 (2011, september 8) [online]. – URL: <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1772.pdf>
- Bjørnstad, K. (2010). *Lokale og regionale parker i Norge. Verdigrunnlag – mål – kriteriesystem – godkjenning*. Nettverket for lokale og regionale Natur- og Kulturparker: Aurland Naturverkstad AS (2011, april 4) [online]. – URL: http://parknytt.files.wordpress.com/2010/09/lokale-og-regionale-parker-i-norge-kriterier-parknettverket_280510.pdf
- Bjørnstad, K., Clemetsen, M. og Svardal, S. (2008). *Regionalpark som utviklingsstrategi – en introduksjon*. TF-notat nr. 16 (2011, september 8) [online]. – URL: <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1479.pdf>
- Brandtzæg, B. A. (2010). "Kapittel 6: Landskapsforvaltning – Aktører, virkemidler og samordning for en bred verdiskaping". s. 133-146 i P. I. Haukeland (red.): *Landskapsøkonomi – Bidrag til bærekraftig verdiskaping, landskapsbasert entreprenørskap og stedsutvikling. Med eksempler fra regionalparker i Norge og Europa*. TF-rapport nr. 263 (2011, april 5) [online]. – URL: <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1782.pdf>
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods. Second Edition*. New York: Oxford University Press.
- Bukve, O. (1994). *Lokal utviklingspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Castells, M. (2004). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Daugstad, K., Kvam, G.-T. og Frisvoll, S. (2011). "Merverdi i lokale kvaliteter? Erfaringer fra regionalt samarbeid i Valdres". s. 311-331 i M. S. Haugen og E. P. Stræte (red.): *Rurale brytninger*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Edquist, C. (2010). "Systems of Innovation. Perspectives and Challenges", *African Journal of Science, Technology, Innovation and Development*, 2 (3), 2010, s. 14-45.
- Flyvbjerg, B. (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research". *Qualitative Inquiry*, 12 (2), s. 219-245.

- Gjertsen, A. og Halkier, H. (2004). "Kapittel 12: Regional utvikling og partnerskap – et komparativt blikk på norske og danske erfaringer", s 214-229 i R. Amdam og O. Bukve (red): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Gran, T. (2008). *Learning- and Innovation Systems in Marine Sectors, the North Atlantic Rim. The ISMS Project. The Cases of Norway, Scotland, Iceland and Newfoundland*. ADMORG, UiB.
- Gran, T. (2009). "Land Politics in the new state organization in South Africa". *Development Southern Africa* 26 (1), s. 3-16.
- Granovetter, M. S. (1973). "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology* 78 (6), s. 1360 – 1380.
- Hatch, M. J. (1997). *Organisasjonsteori – Moderne, Symbolske og Postmoderne Perspektiver*. Bergen: Abstrakt Forlag as.
- Haugen, M. S. og Stræte, E. P (2011). "På sporet av det rurale", s. 11-21 i M. S. Haugen og E. P. Stræte (red): *Rurale brytninger*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Heclo, H. (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment", s. 87-124 i S. H. Beer (red.): *The New American Political System*. Washington: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Higdem, U. (2004). "Kapittel 8: Samspillet mellom nivåer i fylkesplanleggingen", s. 147-160 i R. Amdam og O. Bukve (red): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Higdem, U. (2007). "Kapittel 8: Regionale Partnerskap – en innovasjon med staten som partner?", s. 175-210 i R. Rønning og H. Teigen (red): *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Higdem, U. (2009). *Regional Partnerships and their Constructions and Implementations*". Saarbrücken: VDM Verlag.
- King, G., Keohane, O. og Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: HarperCollins
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Latour, B. (1986). "The Powers of Association", s. 264-280 i J. Law (red.): *Power, Action and Belief: A new Sociology of Knowledge?* London: Routledge.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (2006). "Chapter 1: Elaborating the New Institutionalism", s. 3-20 i R. A. W. Rhodes et al. (red): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Nord og Tucker (1987). *Implementing routines and radical innovations*. Lexington, Mass.: Lexington Books
- Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* 44, s. 652-667.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2007). "Understanding Governance: Ten years on", *Organization Studies* 28, s. 1243 – 1264. London: SAGE Publications.

Rose, N. og Miller, P (1992). "Political power beyond the state: Problematics of Government." *The British Journal of Sociology* 43 (2), s. 173-205.

Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal* 50, s. 17-28.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2003). "Network Politics, Political Capital, and Democracy", *International Journal of Public Administration* 26 (6), s. 609-634.

Teigen, H. (2004). "Kapittel 2: Verkar distriktspolitikken? Ei metaevaluering av bedriftsretta insentiv" s. 20-43 i R. Amdam og O. Bukve (red): *Det regionalpolitiske regimeskiftet – tilfellet Noreg*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.

Teigen, H. (2007). "Innovativ forvaltning. Avgrensingar og omgrepsbruk" s. 13-61 i R. Rønning og H. Teigen (red): *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.

Veggeland, N. (2003). *Det nye demokratiet – et politisk laboratorium for partnerskap*. Bergen: Høyskoleforlaget.

Woods, M. og Goodwin, M. (2003). "Applying the rural: governance and policy in rural areas", s. 245-262 i P. Cloke (red.): *Country Visions*. London: Pearson.

Offentlige dokumenter

Granli, S., Tuv, K. H. og Skarstad, H. J. (2004). *Regionale natur- og kulturparker – Rapport frå studietur til Frankrike 1. – 5. september 2004*.

Holm, F. E. og Stræte, E.P. (2008). *Utfordringer i lokalt utviklingsarbeid – en delrapport fra følgeevalueringen av Regjeringens Småsamfunnsatsing*. Rapport 14. Trondheim: Bygdeforskning (2011, april 7) [online]. – URL: <http://www.bygdeforskning.no/filarkiv/2011/01/20/14d37ea34ef1a6.pdf>

Kommunal- og regionaldepartementet (2004). *NOU 2004:2 Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Oslo.

Kommunal Rapport (2002). "Ordførere 1999-2003: Oppland" (2012, februar 22) [online]. – URL: http://www.kommunal-rapport.no/artikkel/ordforere_19992003_oppland

KS (2006). ”Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring”. ECON-rapport 2006-057. (2011, september 29) [online]. – URL:
http://www.ks.no/PageFiles/4778/05403_Interkommunalt_samarb_rapp.pdf

Miljøverndepartementet (2011). ”Den Europeiske Landskapskonvensjonen” (2011, april 4) [online]. – URL:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan_og_bygningsloven/landskapskonvensjonen.html?id=410080

Partnerskapsavtale mellom samarbeidende kommuner og Oppland fylkeskommune.

Partnerskapsavtale mellom Valdreskommunene/regionstyret og Valdres Næringsforum BA om Valdres Natur- og Kulturpark (VNK). (2007-2011).

Partnerskapsavtale mellom Valdres Natur- og Kulturpark og Valdres Destinasjon A/S. (2009-2012).

Partnerskapsavtale mellom Valdres Natur- og Kulturpark og Valdres Musea as. (2010-2014).

Partnerskapsavtale mellom Valdres Natur- og Kulturpark og Valdres Næringshage AS. (2011-2014).

Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09 (2012, februar 24) [online]. – URL:
http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf

Riksantikvaren (2011). ”Rapport Oppland-Valdres: Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet” (2012, mai 20) [online]. – URL:
http://brage.bibsys.no/riksant/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_19468/1/Verdiskaping_Sluttrapport_Oppland_Valdres.pdf

Stortingsmelding Nr 19 (2001-2002). ”Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regional og lokalt nivå” (2012, februar 17) [online]. – URL:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-19-2001-2002-/7.html?id=195892>

Tuv, K. H. (2002). ”Prosjekt Levande Stølar – Sluttrapport”. Tilgjengelig som pdf via
www.norgesvel.no/?WCI=file&WCE=174

Valdres Natur- og Kulturpark (2007). *Avtale 2007-2017 – En 10-årig plan for Lokalsamfunnsutvikling i Valdres.*

Valdres Natur- og Kulturpark (2008). *Vedtekter/samarbeidsavtale mellom Valdreskommunene om Valdres Natur- og Kulturpark (VNK) og regionstyret (2008-2011).*

Valdres Natur- og Kulturpark (2012). ”Møter og saker” (2012, februar 16) [online]. – URL:
<http://www.valdres.no/no/avtaleverk/motersaker.html>

Valdres Natur- og Kulturpark (2012). ”Årsmelding” (2012, februar 16) [online]. – URL:
<http://www.valdres.no/no/landbruklokalmat/arsmeldingar.html>

Internettkilder

Bioforsk (2012, februar 19) [online]. – URL:

http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/bioforsk?p_dimension_id=15006

Bokmålsordboka (2012, mars 22) [online]. – URL: <http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=ildsjel&begge=+&ordbok=nynorsk>

Det Kongelige Selskap for Norges Vel (2012, februar 17) [online]. – URL: <http://www.norgesvel.no/default.ASP?WCI=ViewNews&WCE=5582&DGI=1525>

Distriktssenteret (2011). ”Prosjektkartlegging Valdres Natur- og Kulturpark” (2012, februar 28) [online] – URL: <http://www.distriktssenteret.no/lokalt-utviklingsarbeid/6449167780945495685/ProjectSurveyConclusion> og <http://www.distriktssenteret.no/lokalt-utviklingsarbeid/6449167780945495685/ProjectSurveyAssessment>

Fjellregionsamarbeidet (2011). ”Vedtekter for fjellregionsamarbeidet” (2011, september 12) [online]. – URL: http://fjellregionsamarbeidet.no/index.php/politisk_forum/retningslinjer/

Kommunal- og regionaldepartementet (2012, februar 27). “10 millioner til nytt verdiskapingsprogram for lokale og regionale parker ” [online]. – URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/Pressemeldingar/2011/10-millionar-til-nytt-verdiskapingsprogr.html?id=659548>

Kommunal- og regionaldepartementet (2007). ”Næringsutvikling: fire statsråder støtter naturpark” (2012, februar 21) [online]. – URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2007/naringsutvikling-fire-statsrader-stotter.html?id=444487

Maristuen, K. H (2008). ”Om filefjell reinlag” (2012, februar 19) [online]. – URL: http://www.filefjell-reinlag.no/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=58

Noraker Rakfisk AS - Historien bak (2012, februar 19) [online]. – URL: <http://www.noraker.no/merkevaren/historien-bak.aspx>

Parknytt (2012). ”Om Parknytt” (2012, mai 24) [online]. –URL: <http://parknytt.wordpress.com/about/>

Skattebo, G. H. (2008, Oktober, 2). ”Ingjerd Thon Hagaseth tar over”, i Avisa-Valdres. [online]. – URL: <http://www.avisavaldres.no/nyheter/2008/10/02/ingjerd-thon-hagaseth-tar-over.aspx>

Skattebu, I. (2011, mai 5). ”Snart flere hytter enn innbyggere”, i Oppland Arbeiderblad [online]. – URL: <http://www.oa.no/arkiv/article5601910.ece>

Valdres Landbruksrådgeving (2012, februar 19) [online]. – URL: <http://valdres.lr.no/>

Valdres Natur- og Kulturpark (2011). ”Andre regionale organ” (2011, september 12) [online]. – URL: <http://www.valdres.no/no/avtaleverk/andre-regionale-organ.html>

- Valdres Natur- og Kulturpark (2011). "Valdres Destinasjon AS" (2011, september 12) [online]. – URL: <http://www.valdres.no/index.php?Itemid=198>
- Valdres Natur- og Kulturpark (2011). "Organisering av Valdres Natur- og Kulturpark" (2011, september 14) [online]. – URL: <http://www.valdres.no/no/om-oss/organisering.html>
- Valdres Natur- og Kulturpark (2011). "Regional landbruksråd gjevar" (2011, september 12) [online]. – URL: <http://www.valdres.no/no/regional-landbruksradgjevar.html>
- Valdres Næringsforum BA (2011). "Våre medlemmer" (2011, september 12) [online]. – URL: <http://www.vnforum.no/default.asp?nid=485&lid=1>
- Valdres Næringshage AS (2009): "Valdres-statistikk, versjon 1-2009" (2011, september 15) [online]. – URL: http://www.valdres-nhage.no/files/valdresstatistikk_versjon_1_2009.pdf
- Valdres Næringshage AS (2011, september 12) [online]. – URL: <http://www.valdres-nhage.no/default.asp>
- Valdres Næringshage AS (2012, mai 24) [online]. – URL: <http://www.valdres-nhage.no/om-oss/>

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Om VNK

- Viktigste oppgaver
- Prosessen frem mot etableringen: initiativ, sentrale aktører, motstand
- Forhold til omgivelsene
- Andre styringsnivå
- Næringslivets betydning
- Største utfordringer

Partnerskapsavtale

- Hensikt med avtalen
- Forholdet mellom partene: tillit, enighet
- Mulighet for å ta inn nye aktører
- Ansvar for beslutninger
- Mulighet til å nå mål som er satt/ evt. hindringer
- Oppfatning av egen rolle i VNK
- Noen saker det blir unngått å snakke om?

Den regionale utviklingspolitikken

- Kjennetegn
- Hva opplever du ligger i landskapspolitikken? Balanse vern og bruk
- Utviklingspolitikken over tid – endringer?
- Næringslivets påvirkning
- Største forskjell på gammel og ny organisering
- Ditt syn på parkens fremtid