



UNIVERSITETET I  
NORDLAND

# MASTEROPPGAVE

## Hvor effektivt og demokratisk er Midtre Nordland nasjonalparkstyre?

- Et casestudie av hvordan Midtre Nordland  
nasjonalparkstyre metastyres

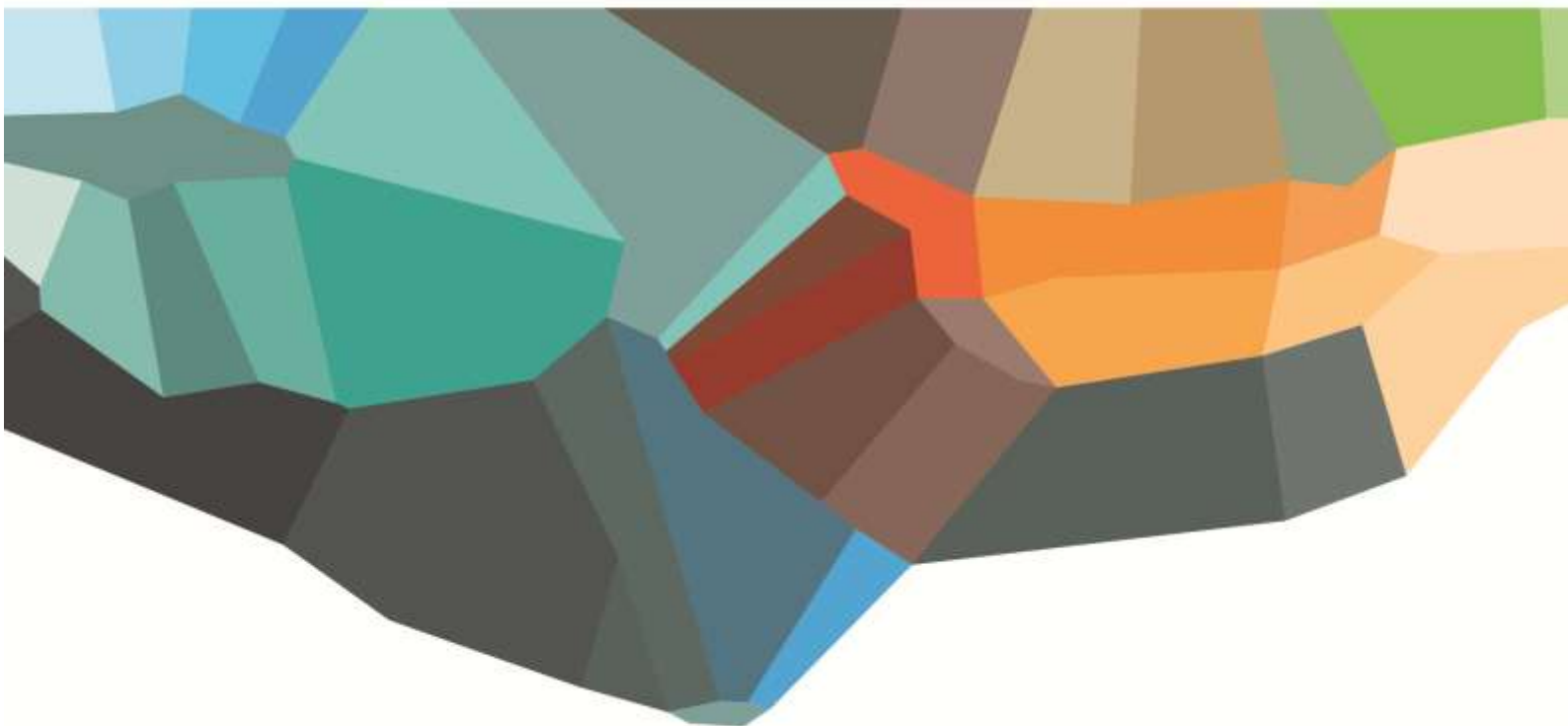
av Hanne-Sofie Trager

Masteroppgave i politikk og samfunnsendring – PO310S

Fakultet for samfunnsvitenskap

Universitetet i Nordland

2013



## **Abstract**

How to manage protected areas has been a discussion topic for a long time in Norway. Traditionally the state has managed these areas from the time that national parks were established. During the 90s the wish to manage protected areas locally grew. This resulted in four different trials in which various models for management were tried out. The experience from these trials and the decision with regard to the so-called “Mountain text” in 2003, marking a political change from purely protection to protection and use, provided the backdrop for the new national parks being established in 2010. Mid-Nordland’s national park board (MN) was the first board of its kind to be established in Norway. Three years have passed since this establishment, and it is therefore natural to evaluate the board’s work and look more closely at how the board co-operates in order to achieve results.

How to collaborate can be understood as the main theme and can be assessed based on various different theoretical perspectives. My theoretical point of entry in order to understand this cooperation is to turn to political science literature and use governance understanding within this perspective as an analytical category. MN is therefore, for the purposes of this thesis, defined as a governance network and the analysis seeks to understand how those initiating this network enable MN’s activity through managing the network design, framework, network management and participation in the network – i.e. the so-called criteria for metagovernance. The purpose of this thesis has been to test empirically to what degree metagovernance can be, and in fact is, a means by which to increase effectivity and strengthen the democratic basis in a management network of the type that MN represents.

Based on empirical data material from qualitative interviews, the analysis shows that MN can be regarded as a governance network which is metagoverned (stringently) with regard to the areas in which laws and regulations apply (“must-tasks”). Apart from this there is less metagovernance, and, in part a lack of metagovernance, in areas associated with the local municipalities and the special measures apparatus in a development context (“should tasks”). As this is where the synergy effects should come, it poses a problem that greater results cannot be shown in this field. MN is democratic enough, but the real scope for action at the time of the interviews is described as very limited, both from a developmental and a management point of view. The effectivity in what they actually do is therefore assessed as having the potential for improvement. Broad agreement exists within the board that they wish to continue the management network, and that this cooperation offers many possibilities in the future, especially on the developmental side.

## **Forord**

Masteroppgaven ”Hvor effektivt og demokratisk er Midtre Nordland nasjonalparkstyre?” er skrevet som avslutning på studiet politikk og samfunnsendring ved Samfunnsfaglig fakultet/Universitetet i Nordland. Masteroppgaven utgjør 50 studiepoeng.

Studiet er tatt på deltid, siden jeg er heltidsansatt hos Fylkesmannen i Nordland på landbruksavdelinga. Her er jeg ansatt som seniorrådgiver og har regional bygdeutvikling som mitt ansvarsområde med spesielt ansvar for utviklingen av reiseliv på gårdene i Nordland. Denne jobben har ført til at jeg mange ganger har kommet i kontakt med utmarksforvaltningen og følt på gårdbrukeres noe frustrerte ønske om å bruke verna områder i større grad enn hva de gjør i dag. Dette har gjort meg nysgjerrig på mange sider ved den nye forvaltningsreformen som nasjonalparkstyrene er et resultat av, blant annet om denne organiseringen har ført til et større handlingsrom i utviklingssammenheng. Stikkord for oppgaven er effektiv forvaltning, demokrati, styringsnettverk og metastyring.

Jeg har en personlig faglig interesse for styring og styringsprosesser (governance) i statsvitenskapen, og dette er min teoretiske innfallsvinkel på oppgaven. Jeg har spurt et utvalg fra Midtre Nordland nasjonalparkstyre og involverte fra Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet og Fylkesmannen i Nordland om hva de mener om effektivitet og demokrati i forhold til den nye organiseringen. En stor takk til alle dere som har stilt opp til intervju! Ingen nevnt, ingen glemt! Jeg ble godt tatt imot av alle informantene og synes det var motiverende at de viste interesse for oppgaven.

Jeg vil rette en spesiell takk til min rause arbeidsgiver – og da spesielt til min nærmeste sjef John Kosmo som har støttet og motivert meg gjennom flere års studier. I tillegg har jeg i innspurten av skriveprosessen sendt mange gode tanker til min gode kollega Toril Austvik for kritisk gjennomgang av oppgaven og konstruktive tilbakemeldinger. Å komme meg over målstreken med denne oppgaven hadde heller ikke vært mulig uten min lille familie – Markus og Sunniva - som har vært heiagjeng og villig har tatt ansvar i heimen. Veileder Asbjørn Røiseland har vært en inspirerende og dyktig veileder. Takk til deg! Også Fakultetet for samfunnsvitenskap skal takkes for faglig godt opplegg og interessante forelesninger gjennom hele studiet.

## Sammendrag

Hvordan verna områder skal forvaltes har lenge vært gjenstand for diskusjon i Norge. Staten har siden etableringen av de første nasjonalparkene hatt ansvaret for forvaltningen av disse. På 90-tallet vokste det fram et ønske om å forvalte verna områder lokalt. Dette resulterte i fire forsøk hvor ulike modeller for forvaltning ble utprøvd. Erfaringene fra disse forsøkene og vedtaket om «Fjellteksten» i 2003, som skulle markere et politikkskifte fra bare vern til vern og bruk, var bakgrunnen for lanseringen av de nye nasjonalparkstyrene i 2010. Midtre Nordland nasjonalparkstyre (MN) er det første nasjonalparkstyret som ble etablert i Norge. Det er gått vel tre år siden etableringen. En evaluering av styrets arbeid for å se nærmere på hvordan de samarbeider for å oppnå resultater er naturlig. MN er caset som det skal forskes på i denne oppgaven.

Hvordan det å styre sammen skal forstås som tema, kan vurderes ut fra flere forskjellige teoretiske perspektiver. Min teoretiske innfallsvinkel for å forstå samarbeid har vært å henvende meg til den statsvitenskapelige nettverkslitteraturen og benytte styringsforståelsen innen dette perspektivet som analytisk kategori. MN er i denne oppgaven definert som et styringsnettverk, og analysen går ut på å forstå hvordan de som initierte dette nettverket legger til rette for MNs aktivitet gjennom å styre nettverksdesignet, nettverkets rammer, utøver nettverksledelse og deltagelse i nettverket – de såkalte kriteriene for metastyring. Formålet med oppgaven har vært å teste empirisk i hvilken grad metastyring kan være, og eventuelt er, et virkemiddel for å øke effektiviteten og styrke den demokratiske forankringen i et styringsnettverk av den typen som MN representerer.

Med utgangspunkt i et empirisk datamateriale fra kvalitative intervjuer, viser analysen at MN kan vurderes som et styringsnettverk som metastyres «hardt» på de områdene der det skal svares for lover og regler («Må-oppgavene»). Ellers metastyres det lite og til dels mangelfullt på områder som forankring opp mot kommunene og virkemiddelapparatet i utviklingssammenheng («Bør-oppgavene»). Siden det er her synergieffektene skulle komme, er det et problem at det ikke kan vises til større resultater på dette området. MN er demokratisk nok, men det reelle handlingsrommet på intervjutidspunktet beskrives som svært trangt både utviklings- og forvaltningsmessig. Effektiviteten i det de faktisk gjør blir derfor vurdert med potensiale for forbedringer. Det er en bred enighet innad i styret om at de ønsker å fortsette styringsnettverket og at dette samarbeidet har mange muligheter i framtiden, spesielt på utviklingssiden.

# Innholdsfortegnelse

Abstact  
Forord  
Sammendrag  
Innhold

<b>1. INNLEDNING</b>	<b>6</b>
1.1. Oppgavens aktualitet	7
1.1. Formål og problemstilling	9
1.2. Oppgavens struktur	10
<b>2. OM MIDTRE NORDLAND NASJONALPARKSTYRE</b>	<b>11</b>
2.1. Framveksten av en ny forvaltningsmodell	11
2.1.1. Fire forsøk med lokal forvaltning i verna områder	11
2.1.2. Internasjonale avtaler	13
2.1.3. Regjeringens forutsetninger for ny nasjonalparkmodell	14
2.2. Organisering av Midtre Nordland nasjonalparkstyre	15
2.3. Hvilke oppgaver har MN?	19
<b>3. TEORETISK TILNÆRMING</b>	<b>20</b>
3.1. Framveksten av styringsnettverk	21
3.2. Effektiv og demokratisk nettverksstyring	24
3.2.1. Effektiv nettverksstyring	24
3.2.2. Demokratisk nettverksstyring	27
3.3. Metastyring	28
3.3.1. Nettverksdesign	30
3.3.2. Nettverksinnramming	31
3.3.3. Nettverksledelse	32
3.3.4. Nettverksdeltagelse	33
<b>4. METODE</b>	<b>36</b>
4.1. Utgangspunkt	36
4.2. Forskningsparadigme	36
4.3. Valg av forskningsstrategi	39
4.4. Datainnsamling	40
4.5. Innsamling av data/kildemateriale	42
4.6. Analyse av datamaterialet	43
4.7. Validitet og reabilitet	43
4.8. Forskningsetiske refleksjoner	45
<b>5. ANALYSE</b>	<b>46</b>
5.7. Kan Midtre Nordland nasjonalparkstyre forstås som et styringsnettverk?	46
5.8. Hvordan kan metastyring fremme effektivitet i Midtre Nordland nasjonalparkstyre?	51
5.8.1. Nettverksdesign	52
5.8.2. Nettverkets rammeverk	57
5.8.3. Nettverksledelse	61
5.8.4. Nettverksdeltagelse	65
5.8.5. Oppsummering av effektivitetsanalysen	69
5.9. Hvordan kan metastyring sikre at Midtre Nordland nasjonalparkstyre er demokratisk?	70

5.9.1	Nettverksdesign	71
5.9.2	Nettverkets rammeverk	75
5.9.3	Nettverksledelse	78
5.9.4	Nettverksdeltagelse	82
5.10	Oppsummering av analyseresultatene	85
<b>6</b>	<b>KONKLUSJON OG AVSLUTNING</b>	<b>87</b>
6.1	Oppsummering	87
6.2	Konklusjon	89
6.3	Avslutning	90

## **REFERANSER:**

Litteraturliste

Internettsider

## **VEDLEGG:**

Vedlegg 1: Intervjuguide – info

Vedlegg 2: Informasjon om masteroppgaven

Vedlegg 3: Intervjuguide – spørsmål

Vedlegg 5: Prosjektplan for masteroppgave

Vedlegg 6: Godkjenning fra Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste

## **FIGUR OG TABELLOVERSIKT:**

Figur 1: Kart over Midtre Nordland nasjonalparkstyres geografiske forvaltningsområde

Tabell 1: Midtre Nordland nasjonalparkstyres sammensetning i perioden 2011-15

Tabell 2: Faglig rådgivende utvalg, sammensetning ut fra kjønn i perioden 2011-2013

Figur 2: Modell over organiseringen av formelle tjenesteveier i Midtre Nordland nasjonalparkstyre

Tabell 3: Oversikt over analysekriterier for å måle effektivitet og demokrati i styringsnettverk

Tabell 4: Oversikt over informanter, deres arbeidssted og hvilken gruppe de blir referert til i siteringen

Tabell 5: Oppsummert analyse av i hvor stor grad kriterier for å være et styringsnettverk vs. Midtre Nordland nasjonalstyres oppbygging og innhold er oppfylt

Tabell 6: Oppsummert analyseresultat av hvor effektiv Midtre Nordland nasjonalparkstyre er metastyrt

Figur 3: Oversikt interessenter (stakeholders) i forhold til Midtre Nordland nasjonalparkstyre

Tabell 7: Oppsummert analyseresultat av hvor demokratisk Midtre Nordland nasjonalparkstyre er

## 1. Innledning

Denne masteroppgaven er en evaluering av hvor effektivt og demokratisk Midtre Nordland nasjonalparkstyre definert som styringsnettverk framstår etter å ha virket over en treårsperiode (medio 2010-medio 2013). Etableringen av slike styringsnettverk er ofte rettferdiggjort med referanse til at dette styrker effektiviteten i offentlig styring. En kjent overhengende fare i slike styringsnettverk er videre mangel på demokrati - her forstått som mangel på ansvarlighet og mulig forfordeling av privilegier til ressurssterke eliter i samfunnet. For å imøtekomme en eventuell slik mangel og bidra til at et styringsnettverk forblir effektiv, er det avgjørende at de som initierer slike slike – ofte det offentlige – styrer nettverkene. Dette bør skje med forskjellig styrke avhengig av om styringsnettverket er i etableringsfasen eller om de har eksistert en stund. I denne masteroppgaven er fokus rettet mot hvordan Midtre Nordland nasjonalparkstyre blir styrt og hvordan de videre styrer for å forvalte oppgavene de er satt til å gjøre i henhold til forvaltningsreformen av 2010.

Tolv kvalitative intervjuer utgjør det empiriske materialet som ligger til grunn for oppgaven. Dette er informanter som alle er involvert i Midtre Nordland nasjonalparkstyre. Syv av disse tilhører selve styret, mens de resterende fem tilhører gruppen som styrer dem – eller metastyrerne som de heretter blir kalt (Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet og Fylkesmannen i Nordland). Mitt analytiske fokus er å forstå prosessene som iverksettes før, under og etter at tiltak iverksettes og styring skjer i nettverket. Jeg har tatt utgangspunkt i et nettverksperspektiv på å styre sammen som er hentet fra den europeiske tradisjonen innenfor statsvitenskapen, der styringsnettverk ofte forstås som en gruppe legitime og ressurssterke aktører som har som mål å utøve ”Good governance” ut fra en hegemonisk oppfatning. Dette skjer ved at de legger til rette for, kombinerer, former og direkte bestemmer tiltak som settes ut i livet i henhold til bestemte prosedyrer, regler og standarder (Sørensen og Torfing, 2009:245).

Før vi beveger oss mot oppgavens formål og problemstilling, vil jeg si litt om hvordan forvaltning av verna områder har vært tidligere, for å belyse temaet i en bredere sammenheng.

## 1.1. Oppgavens aktualitet

Hvordan retningslinjene for bruken av verna områder skal håndheves har i alle år vært gjenstand for debatt i Norge. Denne debatten går ut på at det finnes spenninger mellom bevaring og utnyttelse som gjør at det ofte oppstår konflikter. Det kan hevdes at fram til Fjellteksten kom i 2003, var forvaltningen preget av å være vernestyrte ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)). Teksten skulle åpne opp for større grad av lokal verdiskaping og kommersiell reiselivsvirksomhet i nasjonalparkene – og skulle således markere et politikkskifte i forvaltningen av de norske nasjonalparkene. Det ble nå snakk om vern- og bruk, mens flere har i etterkant hevdet at det ikke er skjedd vesentlige endringer i forvaltningen og at den fremdeles er sterkt preget av vern (Fedreheim 2013).

I 2009 ble det lagt til rette gjennom den nye og mye omdiskuterte ([www.naturvernforbundet.no](http://www.naturvernforbundet.no)) naturmangfoldloven § 62 ([www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)) for en delegering av forvaltningsmyndighet til ”et særskilt oppnevnt organ”. Den nye forvaltningsmodellen for nasjonalparker og større verneområder ble på samme måte som Fjellteksten vedtatt i en budsjettproposisjon. Den er ikke forberedt og behandlet som en egen sak. Først ut i Norge til å prøve ut mulighetene innenfor denne nye modellen var Nordland med sitt Midtre Nordland nasjonalparkstyre (MN). Det skulle bli det største styret i Norge både målt i antall styremedlemmer og i antall kvadratkilometer å forvalte. Innføringen av en slik modell, og dermed muligheten til å etablere lokal styring av verna områder, ble målformulert fra Stortingets side slik:

*Målet er i størst mulig grad å tilpasse forvaltninga av verneområda til nokre rammemodellar, som vil bidra til å oppnå ei einenskapleg og mest mogleg kostnadseffektiv forvaltning av verneområda (St.prop.1-s, 2009-2010, Miljøverndepartementet:222).*

Bakgrunnen for denne forvaltningsreformen var erfaringer fra mange år med kommunal prøveforvaltning i ulike større verna områder. Evalueringen av disse prøveforsøkene konkluderer med at kommunene som forvaltningsmyndighet i hovedsak ivaretar vernehensynene, men at de samtidig prioriterer lokale brukerhensyn høyere enn det staten gjør i sin verneforvaltning (Falleth og Hovik, 2008). Det ble pekt på muligheten for interkommunalt samarbeid for å løse utfordringene med et balansert bruk og vern av nasjonalparkene. I brev datert 11.juni 2010 fra statsråden i miljøverndepartementet til Fylkesmannen i Nordland ([www.nasjonalparkstyre.no](http://www.nasjonalparkstyre.no)) var det bestemt at det skulle etableres et nasjonalparkstyre for et stort geografisk område med hele 4 nasjonalparker. Det var



kommunene selv som ville ha denne styringsnettverkmodellen, og de kunne alternativt ha valgt en modell der Fylkesmannen fortsatt hadde hånd om forvaltningsarbeidet i de respektive verna områdene.

I løpet av årene som er gått siden denne etableringen har alle nasjonalparkkommunene i Norge valgt en slik forvaltningsmodell, med slutføring til neste år. Arbeidet til MN er nå inne i sitt fjerde år, og har derfor fått lov til og ”sette” seg i en konstitusjonell form. Siden det er gått såpass lang tid siden etablering kan det derfor være tid for å evaluere hvordan aktørene i MN styrer og blir styrt for å skape resultater. Et avisinnlegg der styrelederen uttaler at:

*Vi har fått muligheter til lokal forvaltning av verneområder...men det finnes en stor stygg ulv også i dette eventyret. Byråkrati og embetsverk river i stykker politikken før den gir resultater lokalt...For å styre landet må politikerne styre byråkrati og embetsverk. Embetsverket må ha et mål, nemlig å rette seg etter politiske beslutninger (Avisa Nordland, 1.juni 2013:24)*

gjorde meg oppmerksom på at kanskje ikke reformen hadde stått helt til forventningene hos lokalpolitikere, og at akkurat min vinkling på oppgaven var svært aktuell.

Hvordan det å styre sammen skal forstås som tema, kan vurderes ut fra flere forskjellige teoretiske perspektiver. De vanligste perspektivene kan knyttes til begreper som organisasjon, partnerskap, regimer eller nettverk (Røiseland og Vabo 2012: 23-27). Min teoretiske innfallsvinkel for å forstå samarbeid vil være å henvende meg til nettverkslitteraturen og benytte styringsforståelsen innen dette perspektivet som analytisk kategori. Sentralt i dette arbeidet vil artikkelen *Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance*, av Eva Sørensen og Jacob Torfing (2009) være. Metagovernance blir i det videre oversatt til metastyring, og forstås som:

*formelle og uformelle prosesser der mange aktører reguleres gjennom et mangfold av sosial, politisk og økonomisk praksis gjennom noen forhåndsdefinerte mål (Sørensen og Torfing, 2009:245).*

I min analyse vil jeg empirisk vurdere hvor effektiv og demokratisk MN er med bakgrunn i hvordan det blir metastyrt. Innenfor verneforvaltningen har ikke dette vært forsøkt før, så mitt bidrag til forskningen er å se om denne nye konteksten styrker Sørensen og Torfings teori slik den er anvendt med positivt resultat på andre områder.

## 1.1. Formål og problemstilling

Formålet med min masteravhandling er å få mer kunnskap om i hvilken grad metastyring kan være, og eventuelt er, et virkemiddel for å øke effektiviteten og styrke den demokratiske forankringen i et nettverk av den typen som MN representerer. Dette er kunnskap som i neste omgang kan bidra til bedre forvaltning av verna områder og mer verdiskaping<sup>1</sup>. Det er i oppgaven viktig å forstå hva som har vært spesielt vellykket og/eller mislykket med bakgrunn i det empiriske materialet. Dessuten er det viktig å forstå hvordan informatørene oppfatter handlingsrommet innenfor de ulike oppgavene de er satt til å gjøre. Det er også av interesse å fange opp eventuelle *gap* mellom de oppgavene aktørene i selve styret mener de har fått og det metastyrerne mener er styrets oppgave.

På bakgrunn av dette er problemstillingen formulert til å være:

### **Hvor effektivt og demokratisk er Midtre Nordland nasjonalparkstyre?**

For valg av metode er det tre forhold som gjør at dette styringsnettverket er spesielt godt egnet til å studere som et case: den naturlige geografiske avgrensingen, hvor lenge styret har eksistert og organisasjonsformen. Johannessen m.fl. (2010) peker på to kjennetegn ved case som studieobjekt: Et avgrenset fokus på den spesielle casen og dertil en mest mulig inngående beskrivelse. Hovedoppgaven til MN er å forvalte 4069 km<sup>2</sup> verna land på vegne av nasjonen – altså en svært avgrenset oppgave. Dernest har styret eksistert bare innenfor et gitt tidsrom, som på intervju tidspunktet var tre år. Til slutt er selve organisasjonsformen, som er et styringsnettverk, et godt utgangspunkt for en inngående analyse.

Analysen vil kunne være et godt bidrag når framtidig drift skal evalueres av de som metastyrer MN; Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet og Fylkesmannen i Nordland, foruten Midtre Nordland nasjonalparkstyre selv. Siden det er åpenbare likheter mellom de ulike nasjonalparkstyrene i Norge, vil det ikke være utenkelig at noe av kunnskapen som blir produsert i denne oppgaven kan brukes av disse også.

---

<sup>1</sup> Med verdiskaping menes her både økonomisk, sosial, kulturell og miljømessig verdiskaping ([www.miljodirektoratet.no](http://www.miljodirektoratet.no))

## 1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i seks kapitler inklusive innledningskapitlet. Kapittel to er en presentasjon av hva MN er; Dets formål, organisering og hovedoppgaver. I kapittel tre har jeg foretatt en gjennomgang av litteraturen om styringsnettverk og diskutert begrepene effektivitet og demokrati. I fortsettelsen av dette vil jeg presentere Sørensen og Torfings innfallsvinkel for å forstå hvordan styringsnettverk kan metastyres - noe som danner grunnlaget for analysen av caset. Det fjerde kapitlet omhandler valg av metode og datainnsamling, før jeg i kapittel fem fortsetter med analysen der jeg bruker forannevnte modell for å vurdere hvor effektiv og demokratisk styringen til MN er.

På bakgrunn av diskusjonen i kapittel fem, vil jeg lage en systematisk oversikt over hvordan MN fungerer i forhold til effektivitet og demokrati. Dette danner bakgrunnen for å kunne oppsummere og konkludere. Jeg har først en kort oppsummering av analysekapitlet før jeg konkluderer med å svare på problemstillingen som er reist i innledningskapitlet.

Avslutningsvis vil jeg konkludere om det lot seg gjøre å bruke modellen til Sørensen og Torfing og deres konsept på dette området, for på dette viset se om mine data styrker deres teori, eller om dette alternativt ikke lar seg gjøre. Som siste punkt vil jeg komme med et forslag om en videre agenda for forskning.

## 2. Om Midtre Nordland nasjonalparkstyre

Hensikten med dette kapitlet er å gjøre rede for bakgrunnen til at det i 2010 ble lansert en ny forvaltningsmodell for verna områder. Det er viktig å forstå historien som ligger til grunn for etableringen av nasjonalparkstyrene i Norge, siden slike endringer i beslutningsstrukturen ikke er tilfeldige; men et resultat av en alltid pågående samfunnsdiskusjon.

Nasjonalparkstyrene er et resultat av mange år med politiske og administrative diskusjoner, og i resten av kapitlet vil jeg se nærmere på organiseringen av Midtre Nordland nasjonalparkstyre (MN) og hvilke aktører som er med. Dette er grunnlaget for hvordan den demokratiske kvaliteten vurderes senere. Derneft så vil jeg se nærmere på hvilke oppgaver styret har, hvilket er avgjørende å forstå når det senere i oppgaven skal vurderes hvor effektivt og målrettet det er.

### 2.1. Framveksten av en ny forvaltningsmodell

#### *2.1.1. Fire forsøk med lokal forvaltning i verna områder*

Allerede i 1993 ga kommunal- og miljøkomiteen departementet beskjed om å komme tilbake til Stortinget med endelig forslag til folkevalgt medvirkning og medbestemmelse i forhold til forvaltning av nasjonalparker og større verna områder i Innst.S.nr. 124 (1992-93). Dette ble fulgt opp i Ot.prop.nr. 30 (1995-96): Om lov om statlig naturoppsyn, jf. Innst.O.nr. 64 (1995-96). Som en følge av dette ble fire prøveforsøk satt i gang:

Setesdal/Vesthei/Ryfylkeheiene fra 2001, Forollhogna og Dovrefjell-Sunndalsfjellene i 2004 og til slutt Blåfjellene-Sjækerfjellene fra 2006. Organiseringen av disse forsøkene var forskjellig innrettet: De to første bar preg av å være interkommunale, med politisk forankrede rådgivende utvalg og et fagutvalg med en administrativt ansatt i en sekretariatslederfunksjon. I tilfellet Blåfjellene-Skjækerfjellene ble forvaltningsoppgavene tematisk fordelt mellom kommunene, reindriftsadministrasjonen og Fylkesmannen. Også her ble det opprettet et rådgivende utvalg – denne gangen med deltagere fra nærings- og interesseorganisasjoner i tillegg til kommunene, og et administrativt fagforum fra den administrative delen av kommunen. Forsøksmodellen fra Dovrefjell-Sunndalsfjellene skiller seg ut ved at forvaltningsmyndigheten ble ivaretatt av et styre bestående av politikere fra både kommuner og fylkeskommuner. Det ble etablert et arbeidsutvalg og et sekretariat med en heltidsansatt

leder som med støtte fra et administrativt fagutvalg har stått for den daglige driften. Styret ble i tillegg rådgivende for forvaltningen av de omkringliggende kommunalt forvaltede verneområdene.

På mange måter er det denne siste modellen som er mest gjenkjennbar i nasjonalparkstyremodellen av 2010. Den blir omtalt som et interkommunalt samarbeid med et sterkt lokalpolitisk engasjement. Den var samarbeidsfremmende og bidro til en likeartet forvaltningspraksis i hele verneområdet. Erfaringer fra disse forsøkene peker på behovet for å ha klare mål og å definere rammene for det politiske handlingsrommet tydeligere når nye modeller skal prøves. Et annet tema som ble problematisert var mangelen på sanksjoner overfor kommunene som ikke fulgte de rammene som ble gitt til en lokal styringsmakt. Det viste seg også at interkommunalt samarbeid som ikke var forpliktende bidro lite til å styrke sanksjonsmulighetene. Endelig ble det avdekket mangel på lokal naturforvaltningskompetanse og gode system for statlig rettleiding, dokumentasjon og kontroll.

I etterkant av dette forsøket ble disse tre hovedmodellene evaluert (Falleth og Hovik, 2008). I St. Prop.1 S (Miljøverndepartementet 2009-2010, s 221-226) ble det trukket fram en del erfaringer fra forsøkene som lå til grunn for hvordan de nye nasjonalparkstyrene blir designet. Her ble det sagt:

*Hovedkonklusjonen er at lokale forvaltningsstyresmaketer i hovudsak tek vare på dei formelle krava og oppgåvene som ligg til ei forvaltningsstyresmakt. Dei behandlar dei sakane dei skal og, og dei har utarbeidd forvaltningsplanar som er stadfesta av Direktoratet for naturforvaltning...og dei fleste kommunane forvaltar områda i tråd med dette.*

Likevel ble det trukket fram at forvaltningsplanene var liberale og vektla brukerinteresser mer enn de verdiene som faktisk er vedtatt i forvaltningsplanene. Dette danner på mange måter opptakten til den klassiske diskusjonen rundt verna områder som vi kjenner godt fra før: Konflikten mellom bruk og vern (Fauchald og Gulbrandsen 2012). Der verneinteressene er sterke på den ene siden representert ved miljøorganisasjonene og offentlig miljøforvaltning, mens bruksinteressene er minst like sterke på den andre siden representert ved eiere av verna områder og lokalpolitikere. Dette kommer til uttrykk i samme proposisjon (St.prop 1 s. MD, 2009-10, s. 221):

*Mange kommunar prioriterer i tillegg grunneigar- og utmarksinteresser og reiselivsnæringa sine interesser vesentleg høgare enn det som er vanleg i verneområde. Dette har i nokre kommunar gitt seg utslag i for mange og for liberale dispensasjonar frå bygge- og motorferdselsforbodet. Det fins og eksempel på vedtak som går ut over rammene for forskrifta.*

Det ble også trukket fram at enkelte kommuner manglet naturvitenskapelig kompetanse, at det i noen tilfeller var eksempler på utilstrekkelig saksbehandling og at enkeltkommuner ikke fulgte opp oppgavene og kravene som ligger til en styringsmakt – herunder gjennomført dokumentasjon, skjøtselstiltak og rapportering. Kostnadene for å administrere slike interkommunale løsninger ble også trukket fram som betydelig dyrere enn om Fylkesmannen skulle ha gjort samme jobben.

I forhold til forankring i kommunene og hos brukerinteressene var evalueringen todelt: På den positive siden fremmes det at forsøkene har ført til utvikling av en lokal/regional politikk for bruk og vern av områdene og at de lokale bruks- og næringsinteressene var bedre sikret gjennom lokalpolitisk engasjement. Mer negativt var det at kommunene ikke gav reell mulighet for alle berørte parter og andre offentlige styresmakter til å delta i forvaltningen. Særlig bekymringsfullt var en manglende ivaretagelse av lokale mindretallsinteresser. Det ble heller ikke registrert at det var noen form for økt oppslutning om naturvern hos lokalpolitikere eller ledere av lokale foreninger og lag, men at disse derimot slutter opp om den lokale forvaltningen.

### *2.1.2. Internasjonale avtaler*

I bunn for nasjonalparkstyremodellen ligger det tre internasjonale avtaler som alle gir føringer for arbeidet i verna områder ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)). Den første avtalen som er forpliktende på dette området er FNs konvensjon om biologisk mangfold ([www.fn.no](http://www.fn.no)). Denne avtalen skal sikre at Norge gjennom kunnskapsbaserte arbeidsprogram, retningslinjer og utvikling av juridisk bindende protokoller bidrar til den globale sikringen av verneområder av betydning for det biologiske mangfoldet. Økt kunnskap om truede verneverdier i Norge er først og fremst grunnen til at det rapporteres om en økning på dette området fra 18% i 1996 til 38% i 2008. I all hovedsak er det introduserte arter, gjengroing og manglende skjøtsel som er grunn til truede verneverdier ([www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)).

Alle områder som er av internasjonal betydning for vannfugler skal beskyttes gjennom Ramsarkonvensjonen ([www.miljødirektoratet.no](http://www.miljødirektoratet.no)) som Norge har undertegnet på. Dette skal gjøres gjennom vern og bærekraftig bruk. Også ILO-konvensjon nr. 169 (CBD) ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)) fører til noen konkrete forpliktelser for enkelte nasjonalparkstyrene. Denne konvensjonen beskytter urfolks rettigheter, og bekrefter samenes rett til selvbestemmelse i deres landområder og i forhold knyttet til ressurser der. Også konsultasjonsavtalen ([www.samtinget.no](http://www.samtinget.no)) mellom statlige styresmakter og Sametinget ligger

til grunn for verneplanarbeidet i samiske kjerneområder. På samme måte tydeliggjør CBDs arbeidsprogram en effektiv samisk deltagelse i forvaltning av verna områder.

### ***2.1.3. Regjeringens forutsetninger for ny nasjonalparkmodell***

I St.prop 1-s (2009-10 MD:222), blir rammene for nasjonalparkstyrene skissert gjennom bakgrunnsmålene: En *enhetlig* og mest mulig *kostnadseffektiv forvaltning* av verneområdene, samt være en bærebjelke for å *bidra til det nasjonale og internasjonale målet om å stanse tapet av biologisk mangfold*. Med begrepet *enhetlig forvaltning* menes en tydelig og forutsigende forvaltning med presise krav til målformulering for områdevernet, klare grenser og rammer for dispensasjoner, utarbeiding av forvaltning og skjøtselsplaner på bakgrunn av vernemålene i en institusjonell og faglig kontinuitets kontekst.

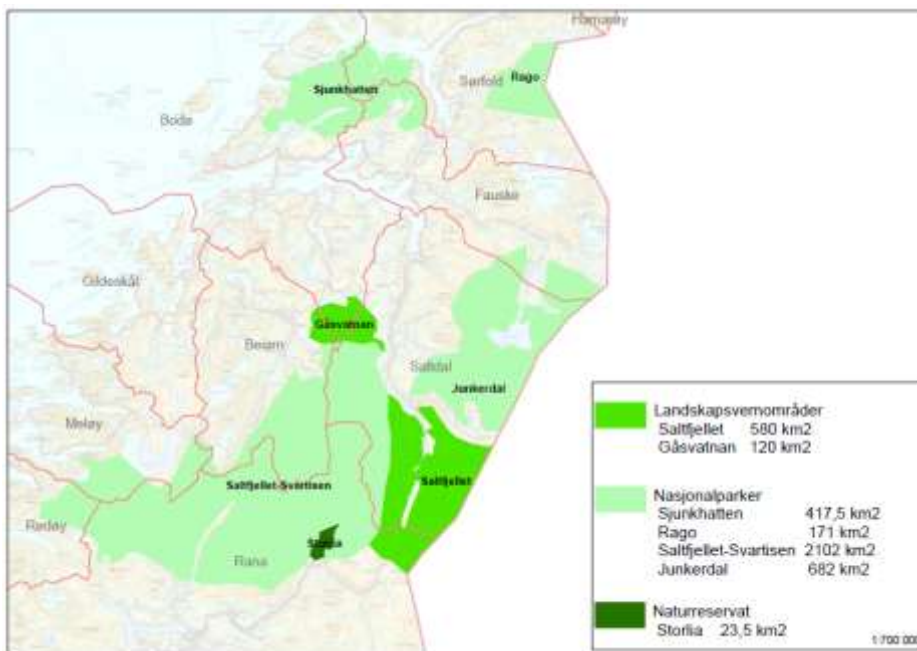
Det påpekes videre at det er ønskelig at forvaltningen er lokal fordi nærhet, identitet, tilhørighet og økt demokrati både på kort og lang sikt vil gi en plussverdi i forvaltningen av områdene. Faktisk blir det sett på som helt nødvendig å få et økt lokalt eierskap til de verna områdene, og dette resonnementet skal forankres ved at lokale folkevalgte velges inn i styrene for så å knyttes opp mot statsforvaltningen. Samisk deltagelse forutsettes.

En siste føring i overnevnte stortingsproposisjon, er kravet om kunnskapsbasert forvaltning og etablering av rapporterings-, kontroll og sanksjonsordninger. I forhold til kunnskapsbasert forvaltning legges det vekt både på at alle offentlige avgjørelser som tas om naturmangfoldet skal være på bakgrunn av vitenskapelig bestandssituasjon og at de som fatter disse avgjørelsene skal være kompetente. Fagpersonene som skal jobbe med slike saker må derfor ha tilgang til et faglig miljø. Siden forvaltning av verneverdiene handler om nasjonale og internasjonale forpliktelser må statlige styresmakter ha mulighet til å gripe inn dersom naturmangfoldsloven ikke blir fulgt. Dette gir Fylkesmannen rett til å klage på vedtak jfr.§62 i denne loven, og miljøverndepartementet mulighet for tilbakekalling av myndighet overfor nasjonalparkstyret. Miljøverndepartementet er også klageinstans, etter forberedelse fra miljødirektoratet. Dersom forvaltningen av verneområdene ikke er i samsvar med lover og forskrifter, kan Miljøverndepartementet tilbakekalle den delegerte myndigheten. Det er Miljøverndepartementet som også vedtar vedtektene.

## 2.2. Organisering av Midtre Nordland nasjonalparkstyre

De 8 kommunene i Salten som har verna områder valgte å jobbe sammen i den nye nasjonalparkstyremodellen. Alternativt kunne de også ha valgt å la Fylkesmannen fortsette med forvaltningsansvaret. Dette resulterte i landets største nasjonalparkstyre både i forhold til antall medlemmer, der hver kommune har en representant, og i forhold til areal som skal forvaltes: Saltfjellet-Svartisen, Junkerdal, Rago og Sjunkehatten nasjonalparker, Gåsvatn og Saltfjellet landskapsvernområde, og Storlia naturreservat (fig.1). I tillegg har Sametinget utnevnt fire medlemmer og ett medlem er utnevnt av Fylkestinget i Nordland. Disse 13 medlemmene skal samles minst to ganger i året (eller mer hvis lederen eller 1/3 av styrets medlemmer krever det) for å forvalte de overnevnte områdene innenfor naturmangfoldloven – hvis hovedformål er:

*...at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved **bærekraftig bruk og vern**, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur*



Figur 1: Kart over Midtre Nordland nasjonalparkstyres geografiske forvaltningsområde (Kilde: Geir Sund, Fylkesmannen i Nordland)

I vedtektene ([www.nasjonalparkstyre.no](http://www.nasjonalparkstyre.no)) er det spesielt fremhevet at forvaltningen skal skje etter lovkapittel to i naturmangfoldloven– alminnelige lovbestemmelser om bærekraftig bruk og lovkapittel 5 i samme loven om områdevern og verneforskrifter for de enkelte verneområdene. For at styret skal være beslutningsdyktig må minst halvparten av



medlemmene være til stede. Ved avstemning er det simpelt flertall som skal være avgjørende for utfallet på vedtaket og ved stemmelikhet avgjør lederen saken med sin bruk av dobbelstemme. Visualisert er styrets sammensetting slik i inneværende periode ([www.nasjonalparkstyre.no](http://www.nasjonalparkstyre.no)):

Tabell 1: Midtre Nordland nasjonalparksstyres sammensetning i perioden 2011-15:

Rolle	Medlem		Varamedlem		Reprenter
Leder	Kvinne	v	Kvinne		Saltdal kommune
NL	Kvinne		Kvinne		Sametinget
SM	Mann		Kvinne		Rana kommune
SM	Mann		Mann		Sametinget
SM	Mann		Kvinne	x	Fauske kommune
SM	Mann	o	Kvinne	v	Sørfold kommune
SM	Mann		Kvinne		Bodø kommune
SM	Kvinne	v	Mann		Beiarn kommune
SM	Kvinne	x	Mann	x	Meløy kommune
SM	Mann	v	Kvinne		Rødøy kommune
SM	Kvinne		Kvinne		Sametinget
SM	Mann		Mann		Sametinget
SM	Kvinne		Mann		Nordland Fylkeskommune

Grønn=Posisjon i kommunestyret/FT      Rød=Opposisjon i kommunestyret/FT      NL= Nestleder      SM=styremedlem  
 O=ordfører      V=varaordfører      X= vararepresentant til kommunestyret

Et hurtigarbeidende arbeidsutvalg ble valgt for å behandle saker som ikke hadde stor betydning for verneverdiene (kurante saker). Dette består av lederen for MN, med nestleder og ett medlem.

I St.prop.1s (2009-10 MD) står det videre spesifisert at styredeltakerne skal velges av kommunestyrene, og at disse primært bør være ordførere, eller andre folkevalgte i kommunen. Antallet samiske representanter skal vurderes ut fra områdets betydning for samisk kultur og næringsutøving. Det skal legges til rette for samarbeid med andre berørte parter (interessenter) gjennom et faglig rådgivende utvalg og et administrativt kontaktutvalg. Denne siste sammenslutningen var frivillig å opprette og skulle bestå av administrative fagpersoner i de ulike kommunene, som skulle sørge for samordning i forhold til kommunal forvaltning. Det faglige utvalget ble for MN seende slik ut:

Tabell 2: Faglig rådgivende utvalg, sammensetning ut fra kjønn i perioden 2011-2013

Navn på organisasjon	Kjønn på deltager 2011-2013
	<i>Landbrukets</i>
	<i>Interesseorganisasjoner</i>
Bondelaget Rana	Kvinne
Bondelaget Beiarn	Mann
Bonde- og småbrukarlaget, Meløy	Mann
Bonde- og småbrukarlaget, Sørfold	Mann
	<i>Grunneier privat</i>
Grunneier Saltdal	Mann
Grunneier Fauske	Mann
Grunneier Bodø	Mann
Grunneier Rødøy	Mann
	<i>Friluftslivets</i>
	<i>Interesseorganisasjoner</i>
Forum for natur og friluftsliv	Mann
Forum for natur og friluftsliv	Mann
Forum for natur og friluftsliv	Mann
	<i>Reiselivets</i>
	<i>Interesseorganisasjoner</i>
Polarsirkelen reiseliv	Mann
Nordnorsk reiseliv as	Mann
	<i>Reinbeitedistrikt</i>
Hestmannen/Strandtindane	Mann
Saltfjellet	Mann
Balvatn	Kvinne
Doukta	Mann
	<i>Grunneier staten</i>
Statskog	Mann

Kilde: [www.nasjonalparkstyre.no](http://www.nasjonalparkstyre.no) og styremøtevedtak av 30.mai 2013, vedtak 42 og 43

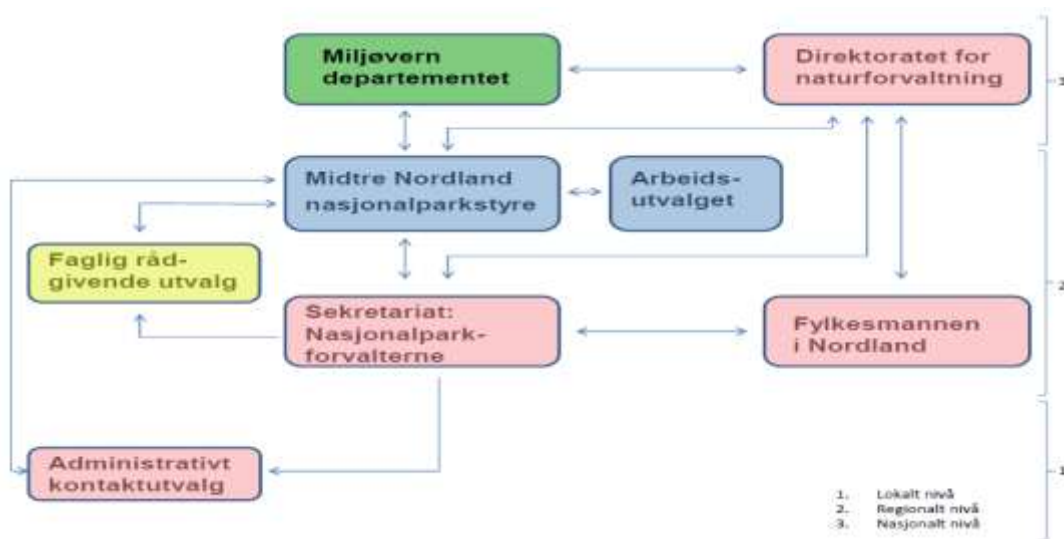
På styremøte i mai 2013 ble det bestemt at åtte stykker fra næringsliv og interesseorganisasjoner skulle utgå i faglig utvalg og at 11 (12) administrativt ansatte skulle erstatte disse. Organisasjonene skulle også inviteres til selv å oppnevne sine representanter og vararepresentanter, og det skulle legges til rette for to dialogmøter i året – mot anbefalt minst ett møte i St.pr.1-s (2009-10 Miljøverndepartementet:224). Faglig rådgivende utvalg velger selv sin leder og sekretær. MN dekker utgifter til leie av lokaler og servering i forbindelse med møtene.

Det ble i løpet av 2010 ansatt tre forvaltere hos Fylkesmannen, Disse skal være underlagt styret i forhold til verneområdeforvaltningen. I St.pr.1-s (2009-10 Miljøverndepartementet)

blir det sagt at disse forvalterne skal ha god kunnskap om lokalmiljøet, følge loven i forhold til forvaltningen, inneha god naturfaglig kompetanse, sikre enhetlig forvaltningspraksis og være bindeledd opp mot alle berørte kommuner.

Sammenfattet viser organiseringsmodellen under hvordan det jobbes i MN. De blå boksene viser kjernevirksomheten, som i dette tilfellet er MN og dets arbeidsutvalg. Det er her selve beslutningene tas. De røde boksene viser hvordan det administrativt jobbes inn mot MN, og den gule boksen viser hvordan interessenter blir hørt gjennom faglig rådgivende utvalg. Miljøverndepartementet, her representert med en grønn boks, er det fora som metastyrer MN. Indirekte metastyrer også Fylkesmannen og Miljødirektoratet MN gjennom at de har klageadgang og saksforberedelser for klage til departementet. I tillegg har begge instansene en betydelig tilretteleggerjobb. Fylkesmannen i forhold til å ansette forvaltere, holde kontorer og tildele ressurser. Miljødirektoratet til å holde kurs, administrere bestillingsdialogen og skal være samtalepartner. Derfor kunne også boksene med disse aktørene ha vært delvis grønne, men siden det er et skille mellom den politiske og administrative styringen av MN, så ble valget å ha de røde, mens departementet som alltid vil ha det siste ordet politisk blir grønn.

Figur 2: Modell over organiseringen av formelle tjenesteveier i Midtre Nordland nasjonalparkstyre



Det fantes i utgangspunktet ingen visualisering av nasjonalparkstyrene og deres organisering tilgjengelig, så denne modellen ble til i samarbeid med en av forvalterne i Midtre Nordland nasjonalparksenter i forsøket på å forstå hvordan de formelle tjenesteveiene er.

### 2.3. Hvilke oppgaver har MN?

I vedtektene som er definert av Miljøverndepartementet, skisseres oppgavene til MN. Det skal utarbeides/revideres forvaltningsplaner og lokale forskrifter for verneområdene som MN administrerer. Slike planer skal ha en handlingsdel som konkretiserer hvordan formålet med vernet skal nås. Dernest er en viktig oppgave å utarbeide årlige skjøtsels- og forvaltningstiltak for verneområdene basert på plan for skjøtsel og eventuell tilrettelegging. Slike tiltak finansieres via den årlige bestillingsdialogen som styret har sammen med Miljødirektoratet og Statens naturoppsyn (den utøvende parten). Miljødirektoratet skal godkjenne både forvaltningsplaner og skjøtselsplaner.

MN skal også foreta myndighetsbeslutninger ut fra naturmangfoldsloven §48. Det innebærer:

*å gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.*

I praksis så betyr dette å gi dispensasjoner for motorferdsel med begrenset omfang i verna områder. En annen form for myndighetsutøvelse er styrets ansvar til å påse at alle brudd på reglene i verneforskriftene enten blir rapportert til Miljødirektoratet for oppfølging, eller anmeldt direkte til politiet.

MN skal også foreta grensemerking av verna områder. Og de skal også prioritere nødvendige informasjonstiltak, som for eksempel infotavler, plakater og brosjyrer. All aktivitet om forvaltningen skal rapporteres til Fylkesmannen etter gjeldende maler fra Miljødirektoratet. Styret har ansvaret for å høre grunneiere, rettighetshavere, brukere, lag- og organisasjoner mv. i forvaltningen av området. Disse blir som fellesbenevnelse omtalt som interessenter i denne oppgaven. Dette skjer først og fremst gjennom faglig rådgivende utvalg.

### 3. Teoretisk tilnærming

Nettverksperspektivet oppsto i USA på 50- og 60-tallet blant sosialpsykologer som var opptatt av sosiale nettverk. Begrepet overføres gradvis til statsvitenskapen og ble brukt til eksempelvis kartlegging av uformelle maktstrukturer innad i politikken. Dette er noe helt annet enn hva begrepet brukes som i Europa, der nettverk forskes på for å forklare hvordan politikkkutforming blir til gjennom et samarbeid mellom stat, markedsaktører og det sivile samfunn, og for å beskrive politikkområder (Røiseland og Vabo 2012:25).

Hvordan slike styringsnettverk styres av de som initierer dem er i norsk sammenheng lite beskrevet i litteraturen. Et nyere bidrag er Røiseland og Vabos bok ”Styring og samstyring” fra 2012 som gir en grunnleggende innføring i begrepet samstyring – et begrep som innholdsmessig ligger svært nært begrepet ”nettverksstyring” slik det anvendes i Sørensen og Torfings bok ”Netværksstyring : fra government til governance” (2005). Farsund og Leknes (2010) bruker nettverksstyring som teoretisk analysekategori i sin analyse av flere norske byregioner i boka ”Norske byregioner : utviklingstrekk og styringsutfordringer”. Flere byregioner blir også studert i doktorgradsarbeidet til Ann Karin Tennås Holmen (2011): ”Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability ” og ”Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter: Utviklingen av byregionale styringsnettverk” .

Ellers er det gjort mange empiriske arbeider der det blir fokusert på ulike aspekter ved nettverksstyring – spesielt fins det mange masteroppgaver og vitenskapelige artikler der demokrati og effektivitet diskuteres opp mot interkommunale og regionale samarbeid. I denne oppgavens teoretiske tilnærming vil jeg bruke bidrag fra litteraturen over. I tillegg vil jeg ofte referere til hovedartikkelen/modellen som jeg analyserer mine empiriske data fra informantene i MN inn i: *Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance (Sørensen og Torfing, 2009)*. Denne tilnærmingen har som hensikt å se på hvor effektiv styringsnettverk er og samtidig hvordan det kan demmes opp for mangelen på demokrati ved at de som initierer styringsnettverket styrer dette i større eller mindre grad. Måten de styrer på blir i artikkelen kalt metagovernance – eller på norsk direkte oversatt til metastyring, og skjer ved hjelp av fire kriterier det må legges til rette for: design av nettverket, rammer rundt nettverket, ledelse av nettverket og deltagelse i nettverket. Disse fire kriteriene blir i oppgaven vurdert gjennom en del indikatorer som er forhåndsdefinert av forfatterne over. Det er disse indikatorene som vurdert sammen til slutt skal gi oss svar på problemstillingen.

I dette kapittelet diskuteres tre vinklinger: Først gjør jeg rede for framveksten av styringsnettverk og definerer dette som begrep. Dernest ser jeg på hvordan det kan la seg gjøre å måle hvordan et styringsnettverk er effektivt og demokratisk. Til slutt introduseres metastyring som kriterium for å sørge for at styringsnettverket blir effektiv og demokratisk.

### 3.1. Framveksten av styringsnettverk

Bølgen av styringsnettverk som har vokst fram de siste tiårene skyldes en nokså vedvarende kritikk av at den tradisjonelle styringsmåten basert på marked og hierarki, ofte blir oppfattet som reaktiv og rigid. Dette har resultert i økt offentlig bruk av flerforhandlingsmodeller som blant annet styringsnettverk. I slike prosesser mellom berørte og relevante aktører i samspill løses samfunnsutfordringer på grunnlag av tillit, normer og diskurser, i fellesskap utviklede regler og gjensidig avhengighet. På bakgrunn av den omfattende litteraturen kan man definere styringsnettverk som (Sørensen og Torfing 2009 s.236):

*En relativ stabil horisontal sammenknytning av gjensidig avhengige, og operasjonelt sett autonome aktører fra stat, marked og det sivile samfunn som, samhandler og forsøker å påvirke hverandre gjennom forhandlinger, som finner sted innenfor et institusjonelt fellesskap, som er selvregulerende innenfor rammer som ofte settes av politiske myndigheter, og i en bred forstand bidrar til den offentlige styringen*

I boka "Netværksstyring" (Sørensen og Torfing, 2005:15-18) forklares definisjonen ut fra de forskjellige delene: Den første delen av definisjonen går ut på at de som er medlemmer i styringsnettverket er der på like premisser. De er i utgangspunktet ikke avhengige av hverandre gjennom konkrete instruksjoner og deltakelsen er basert på gjensidige forpliktelser og tillit. Implisitt betyr dette også at deltakelsen er frivillig og at deltagerne kan avslutte sitt forhold til nettverket hvis de vil. Den andre delen av definisjonen går ut på å forstå samhandlingen som en prosess der det kontinuerlig vil foregå forhandlinger (gi og ta) og der diskusjonene fører til konsensusbeslutninger.

Et institusjonelt fellesskap må i denne sammenhengen sees på ut fra ulike aspekt: Først et regulativt aspekt som går ut på å etablere faste regler, prosedyrer og roller for deltagerne. Så et normativt aspekt som er dannelsen av normaliserende standarder, verdier og normer for medlemmene i nettverket. Disse to aspektene til sammen danner spilleregler for forhandlingene i møtene.

Dernest trekker forfatterne fram det kognitive aspektet som er dannelsen av forskjellige måter å forstå verden på. Det utvikles forskjellige koder og begreper som blir felles for deltakerne

over tid. Til slutt snakkes det om et såkalt imaginært aspekt som er dannelsen av bestemte visjoner, fortellinger og identifikasjonspunkter for deltakerne. Disse to siste aspektene bidrar til en felles identitet for aktørene og binder dem sammen.

Med begrepet ”selvregulerende” innenfor rammer som ofte settes av politiske myndigheter, menes det i denne sammenhengen tre ting:

- 1) At spilleregler og beslutninger er gjenstand for forhandlinger mellom deltagerne i nettverket
- 2) At nettverkssamarbeid ikke styres av markedskrefter eller ikke har en hierarkisk kommandostruktur. Men i de tilfellene der offentlige myndigheter er de som initierer styringsnettverk, vil de ofte forbeholde seg retten til å avvike slike til fordel for hierarkisk styring. Er det en markedsmessig styring av relasjonene mellom deltagerne, vil dette skape konkurranse i stedet for samarbeid
- 3) Styringsnettverket må operere i politiske og økonomiske omgivelser, som både begrenser og tilrettelegger deres evne til selvregulering

Når en til slutt legger et premiss til grunn om at styringsnettverket i vid forstand skal bidra til offentlig styring, så kan dette sees på ut fra to måter: Styringsnettverket skal på den ene siden utvikle problemforståelsen, visjonene, verdiene og konkrete tiltak. Mens de på den andre siden skal jobbe med problemene og finne løsninger på disse.

Hvorfor blir så slike styringsnettverk etablert? Det kan være flere begrunnelser for etableringen av styringsnettverk som i sin tur igjen er avgjørende for hvilken form og funksjon dette antar. Huxham og Vangen (2005) forfekter flere innfallsvinkler i denne sammenhengen: *tilgang til ressurser* er en grunn– i det øyeblikket en aktør har begrensede midler for å løse viktige oppgaver i driften, er det naturlig å se seg om etter samarbeidspartnere som kan bidra med økonomiske eller menneskelige ressurser. Et eksempel i så måte er Tennås Holmens (2011) studie av byregioner i Norge, der det i Stavangerregionen (14 kommuner) ble etablert et nettverksstyre med hovedhensikt å initiere næringsutviklingsprosjekter for området. En slik koalisjon er mye sterkere enn om at Stavanger skulle stått alene i kampen om nye etableringer og næringsutvikling.

En annen grunn til å etablere styringsnettverk, er behovet for å *dele risiko*. Dette er på mange måter motstykket til forrige punkt; For organisasjoner eller bedrifter som har en portefølje som innebærer en betydelig grad av risikotaking, kan det være smart å dele denne med andre.

I denne sammenhengen er dette organisasjoner hvis hovedformålet er å bedrive risikofylte operasjoner og ikke den type organisasjoner som er enige om å dele risiko som eventuelt måtte oppstå.

En tredje grunn er antagelsen om at en tjeneste/produkt eller oppgave skal bli gjort mer *effektivt* ved at flere samarbeider. Effektivitetsbegrepet blir grundig gjort rede for i avsnitt 3.2.1., derfor presenteres det ikke ytterligere her.

Koordinering og sømløshet er en fjerde grunn til at nettverk oppstår. Eksempelvis er etableringen av NAV et ønske fra myndighetenes side om at brukerne skulle ha "en-dør" å forholde seg til enten de var arbeidssøkende, mottok trygdestønader og/eller trengte sosiale ytelser. En slik tankegang lar seg lett overføre til det private næringsliv der det dannes flere og flere styringsnettverk som har til hensikt å avhjelpe kundenes ønske om å forholde seg til bare en person i ett firma. Nordlandsmat AS er et konkret nettverk som består av 10 ulike matvareprodusenter som samarbeider for å få solgt sine produkter i et gitt marked. I stedet for at produsentene skal ringe rundt til mange butikker for å selge varene sine, er det nå en salgsansvarlig som tar kontakt med butikken for å gjøre et samlet innsalg.

Mens noen styringsnettverk settes opp med formål å forene aktiviteten for partnerne, er andre basert enten på *læring* alene, eller med læring som en viktig del av det å forene krefter. ARENA nettverket Innovative Opplevelser i Nordland er et gjensidig forpliktende samarbeid der deltagerne er små reiselivsbedrifter som produserer opplevelser. Her er læring et av hovedformålene, og produktutvikling, salg og markedsføring er tema for utvikling og forskning sammen med akademia og det regionale støtteapparatet. Ikke bare får bedriftene forskningsbaserte resultater å forholde seg til, men også læring i form av studieturer og samlinger med ønskede tema er en del av den aktiviteten som skjer i styringsnettverket.

Til slutt trekker Huxham og Vangen (2005) fram det *moralske imperativ* som en grunn for å samarbeide. Ofte blir områder som er vanskelig å håndtere, foreslått som gjenstand for nettverkssamarbeid etter at alt annet er prøvd. Problemene som skal løses er ofte viktige å gjøre noe med, og det er derfor moralsk forkastelig og ikke prøve alle mulige utveier. I slike tilfeller kan det være enkelt til å gripe tak i noe som er i tiden, og som kan imøtekomme behovet for å prøve noe nytt.



### 3.2. Effektiv og demokratisk nettverksstyring

Siden offentlige styringsnettverk ofte får ansvar for fordelingen av store verdier i et samfunn (Easton 1965 i Sørensen og Torfing 2009:238), må man i evalueringen av denne styringsformen særlig ha fokus på om effektueringen av offentlige politiske tiltak er både effektiv og demokratisk. Farsund og Leknes (2010:48) definerer i denne sammenhengen effektivitet som "Output-legitimitet" det vil si hvordan forventningene til en ønsket målsetning samsvarer med de resultater og effekter som oppnås. Videre forklares "Input-legitimitet" som hvordan befolkningens preferanser blir representert gjennom demokratiske standarder når politiske beslutninger skal tas. En vurdering av effektivitet og demokratisk kvalitet innebærer en massiv analytisk utfordring. I den videre diskusjonen blir det argumentert for at det er viktig og ikke bare henvende seg til tradisjonelle måter for evaluering av effektivitet og demokratisk kvalitet hos slike styringsnettverk. Tiden er inne for en revurdering av hvordan man måler effektivitet og demokratisk kvalitet i relasjon til styringsnettverk i følge Sørensen og Torfing (2009).

#### 3.2.1. Effektiv nettverksstyring

Det blir ofte hevdet at styringsnettverk er spesielt godt egnet til å gjøre offentlig styring mer effektiv i situasjoner der implementeringen av politisk fattede vedtak er preget av mange politikere og samfunnsaktører, vage problemdefinisjoner, motstridende målsetninger, behov for spesiell fagkompetanse og høy risiko for politisk motstand (sterke personlige motsetningsforhold) (Klijn og Koppenjan 2004). Under slike forhold er styringen basert på forhandlinger mellom mange, heller enn at én har kommandoen eller at det er konkurranse mellom mange. Dette beskrives som en spesielt egnet og tydelig styringsmekanisme i styringsnettverk hos Kerbergen og Waarden (2004). Implisitt betyr dette at effektiviteten i styringsnettverk ikke kan måles på samme måte som vi gjør det med markeder og hierarki (Jessop 2002 s. 236 i Sørensen og Torfing 2009:239 ).

Tradisjonelt sett har kostnad/effektivitet, operasjonell effektivitet og allokert effektivitet vært måleenhetene for ulike styringsformer (Sørensen og Torfing 2009). På grunn av at styringsnettverk har en klar prosessuell karakter, så er det vanskelig å bruke kostnads/effektivitetsanalyser i resultatvurderingen siden dette ofte handler om immaterielle

resultater som felles problemforståelse, samarbeidsprosesser, økt koordinering, felles verdisett, framtidige visjoner og så videre. Kostnadsvurderingen av de immaterielle og materielle resultatene styringsnettverk produserer er vanskelig å beregne – siden sluttresultatet er basert på arbeid som delvis nettverksdeltagerne gjør og delvis det offentlige gjør. I de tilfeller det skulle lykkes med en slik beregning, er det av liten interesse å måle dette fordi det ikke kan forventes at styringsnettverk er kostnadseffektive. Dette fordi det ikke er noe spesielt effektivt ved å foreta vedtak sammen og sette disse ut i livet (Agranoff og McGuire 2003).

Det er også håpløst å bruke operasjonell effektivitetsmåling (vurdering av de politiske vedtakene og derved måloppnåelsen) som evaluering: Mange objektive synspunkt i mål-middeldebatter er et standardproblem i offentlig nettverkssamarbeid. (Etzioni 1964, Riccio et al. 2000 i Sørensen og Torfing 2009:240). I tillegg har bestemmelser i styringsnettverk en iboende egenskap som på grunn av felles læring og endringer i maktrelasjoner fører til stadige måljusteringer. Derfor er et styringsnettverk sterkt hvis det klarer å definere mål som viser vanskelighetsgraden i en sak som skal løses, heller enn å fokusere på selve tiltaket som skal gi det ønskede resultatet (Kooiman 1993 i Sørensen og Torfing 2009:240).

Ressursallokering, her definert som at den marginale nytten er lik de marginale kostnadene for alle aktører (Downs og Larkey 1986 i Sørensen og Torfing 2009:241) er heller ikke den riktige målestokken for effektivitet i styringsnettverk. En slik markedstenking som forutsetter at det er fri konkurranse mellom et uendelig antall av markedsaktører erstattet med konfliktfylte forhandlinger mellom et lite antall av uavhengige interessenter. Dette vil nødvendigvis produsere politiske vedtak der noen er tapere og noen vinnere, og ikke bare vinn-vinn situasjoner. Hvis det ikke eksisterer en utenforstående myndighet, vil det være usannsynlig med en eventuell erstatning til de som taper.

Siden de tradisjonelle måtene å definere effektivitet på ikke hjelper her, trengs en alternativ måte å vurdere dette på som reflekterer styringsnettverkets funksjon, karakteristiske struktur og bidrag til samfunnsstyringen. Sørensen og Torfing (2009) foreslår å benytte seg av ulike kriterier som omfatter prosessuelle og materielle aspekter av nettverksbasert styring. Dette er kriterier som viser effektivitet i de ulike fasene i prosessen med å skape tiltak: Hvordan offentlig tiltakspolitikk gjennom tillitsbasert samhandling i en pågående prosess settes i gang, gjennomføres og blir evaluert. Slik starter man prosessen med identifiseringen av relevante problemer og ender med å bygge kapasitet for framtidig samarbeid. Kriteriene for effektive styringsnettverk foreslås og måles i evnene til hvordan de er i stand til å løse følgende:

- **Felles problemdefinering:** Er de i stand til å definere en felles kunnskapsbasert forståelse om komplekse og tverrgående sammenhenger som grunnlag for tilretteleggingstiltak og løsning av problemer og muligheter?
- **Felles tiltaksforståelse:** Klarer de å skape innovative, proaktive og likevel gjennomførbare tiltaksmuligheter som samsvarer med den felles oppfatning av problemene og utfordringene deltagerne har?
- **Kostnadsbesparende og synergigivende tiltak:** Klarer de å oppnå felles beslutninger om tilretteleggingstiltak som går utover den minste felles multiplum samtidig som de unngår overdreven kostnadsbruk?
- **Er tiltaksforankringen i forhold til omgivelsene i orden?** sikre en relativt jevn tiltaksgjennomføring basert på en løpende samhandling og derved en høyere grad av legitimitet med alle relevante og berørte aktører, herunder ulike interessemålgrupper, frivillige, relevante organisasjoner, offentlig administrasjon og politikere på eget og andre nivå
- **Er de løsningsorienterte?** En omskiftelig verden fører til stadig endrede krav, betingelser og preferanser. Klarer styringsnettverket å være fleksibel og endre tiltak og vedtatte løsninger som burde ha vært gjort for å imøtekomme nye tider?
- **Er de prosessorientert?** Er det gode vilkår for fremtidig samarbeid gjennom kognitive, strategisk og institusjonell læring som konstruerer felles rammer, ansporer til gjensidig tillit og utvikling av gjensidig avhengighet.

Sammenstillingen av denne listen med effektivitetskriterier er inspirert av flere forfattere: ( Klijn og Koopenjan 2004, s 122-29, Scharpf 1988 og Jessop 2002 i Sørensen og Torfing 2009:242 ).

Det kan ikke forventes at styringsnettverk er leveringsdyktige på alle de forannevnte kriteriene, selv om noen gjør dette. Det finnes et skille mellom de styringsnettverk som i hovedsak er opptatte av å formulere tiltaksstrategier og som derfor ikke leverer på kriteriene 4-6 og de som primært jobber med iverksettelsesdelen og derfor tenderer til ikke å levere på 1-3 kriteriene (Sørensen og Torfing 2009). For at styringsnettverk skal være effektive må de på generell basis være endringsdyktig i forhold til stadig omskiftende omgivelser (March og Olsen 1995). Skal de beste forholdene sikres for at selvregulerende styringsnettverk skal kunne jobbe mest mulig effektivt, kreves det metastyring. (Kickert et al 1997, Jessop 2002, Provan og Kenis 2005 – alle i Sørensen og Torfing 2009:243).

### 3.2.2. *Demokratisk nettverksstyring*

Styringsnettverk følger ofte et nokså likt utviklingsforløp: Det har vært forsøkt flere måter å organisere og styre et politikkområde på, både hierarkisk og markedsbasert. Når dette ikke lykkes så henvender sentrale beslutningstagere seg til mer nettverksbaserte former for styring. Motivet for å etablere styringsnettverk er ofte at man skal øke effektiviteten på offentlig styring, spesielt i de tilfellene der det ligger en bevisst politisk strategi bak. Sann sett er det demokratiske potensialet i styringsnettverk sjelden en hovedgrunn for å etablere slike. I hovedsak skyldes dette at sentrale beslutningstagere finner det vanskelig å se hvordan graden av demokrati kan økes. Dette er lett å forstå siden styringsnettverk vurdert ut fra tradisjonelle normer for representativt demokrati framstår som heller udemokratisk (Sørensen og Torfing 2009).

Sentrale grunnprinsipper for representativt demokrati er lik deltagelse og derved representasjon av innbyggerne i et område, åpen og fri konkurranse mellom forskjellige politiske parti for å representere innbyggerne og sist men ikke minst at deltagerne skal være valgt av folket. Disse prinsippene er i styringsnettverk lite eller ikke oppfylte: det er bare relevante og berørte parter som har tilgang til disse, interesseorganisasjoner besitter ofte monopol på å representere spesielt definerte grupper av folk inndelt etter deres funksjon og til slutt er demokratisk ansvarlighet og kontroll svak fordi deltagerne ofte ikke er valgt (Sørensen og Torfing 2009).

Siden styringsnettverk har denne iboende demokratiske svakheten, må dette kompenseres ved å vurdere den demokratiske kvaliteten ut fra en evaluering av den demokratiske forankringen (Sørensen og Torfing 2005b). Dette betyr at det må sjekkes at forankringen mellom de som er deltager i styringsnettverket og deres respektive organisasjoner er på plass og fungerer. Dette gjelder selvfølgelig alle typer aktører enten de er folkevalgte, interessenter eller byråkratiske deltagerer – så må de ha en tydelig og klar link tilbake til sine organisasjoner som gir dem fullmakt til deltagelse. I tillegg så må det eksistere et sett med demokratiske normer og regler som regulerer samhandlingen mellom deltagerne (Sørensen og Torfing 2009). På bakgrunn av dette hevdes det at styringsnettverk er demokratisk forankret når:

- **Politisk overvåking:** Deltagelse av folkevalgte politikere som er i stand til å påvirke den relativt selvregulerende tiltaksprosessen i styringsnettverket

- **Forankring i marked og sivile samfunn:** Har deltagerne fra marked og det sivile samfunn de nødvendige fullmakter til å fatte vedtak fra de organisasjoner og grupper de hevder å representere, og er deres deltagelse forankret her?
- **Forankring hos innbyggerne:** Er styringsnettverket ansvarlig overfor innbyggerne som berøres av avgjørelsene til dette? Er avgjørelser transparente for innbyggerne?
- **Jobbe prosessrettet med inkludering:** Og kontinuerlig arbeide mot bred inkludering av relevante og berørte aktører etter eksisterende demokratiske regler og normer, gjennom prosessuell tilnærming og med mål om at aktørene skal oppfatte hverandre som legitime motstandere heller enn fiender

I vurderingen av den demokratiske forankringen er det viktig å merke seg at alle punktene er viktige. Når man bedømmer de ulike punktenes styrke og svakheter vil høy score på et av dem ikke rettferdiggjøre en lav score på de andre (Dryzek 2007 i Sørensen og Torfing 2009:244). Men; det vil uansett være slik at den spesielle konteksten, funksjonen og formen et styringsnettverk har vil ha en innvirkning på hvordan en eventuell lav score vurderes på ett av punktene. For eksempel vil styringsnettverk som er grodd opp av seg selv for å tilrettelegge selvorganiserte aktiviteter ikke behøve så høy grad av politisk overvåking som et nettverk initiert av regjeringen i et land.

Hvordan den demokratiske kvaliteten og forankringen er i et styringsnettverk avhenger av formen det har og hvordan det fungerer. Som i sin tur igjen er et spørsmål om design og hvordan det er ledet. Konklusjonen er at offentlige myndigheter og eller andre ressurssterke og legitime aktører må metastyre styringsnettverk for at de skal være så effektive og demokratiske som mulig (Sørensen og Torfing 2005 b).

### 3.3. Metastyring

Med metastyring forstås her

*formelle og uformelle prosesser der mange aktører reguleres gjennom et mangfold av sosial, politisk og økonomisk praksis gjennom noen forhåndsdefinerte mål (Sørensen og Torfing, 2009:245).*

Den formelle autoriteten, de spesielle ressursene og demokratisk legitimitet til offentlige autoriteter gjør disse spesielt egnet til å utøve metastyring (Klijn og Koppenjan 2000 i Sørensen og Torfing 2009:246). Dette fører ofte til at offentlige myndigheter får metastyrerrollen og blir den som utøver metastyring overfor både private, offentlige og privat/offentlige styringsnettverk. I deres utøving av metastyring er hovedutfordringen å unngå å regulere styringsnettverkene på en måte som tar bort deres mulighet for selvregulering. Her er

mantraet å la styringsnettverkene få vedtaksmyndighet og politisk kompetanse i stedet for å styre prosessene direkte gjennom regler og kommandoer med tilhørende sanksjonering. Dette må skje samtidig som metastyrer regulerer disse styringsnettverkene indirekte og hårfint, på jakt etter å skape et større handlingsrom for deltagerne og derved skape synergieffekter. Bakgrunnen for denne styringen må være substansielle mål og generelle prosedyrestandarder som settes av metastyreren.

Overarbeidede politikere og offentlige ledere omfavner gjerne denne formen for metastyring siden de ”kan slippe tøylene, uten å miste kontrollen”. Dette resulterer ofte i en vinn-vinn situasjon for offentlige autoriteter der de på den ene siden mobiliserer til energi, kompetanseheving og synergieffekter av ressursbruk hos en rekke offentlige og private aktører, mens de på den andre siden beholder sin evne til å påvirke omfang, utfall og prosess i tiltaksbaserte styringsnettverk. Slik beholder de sin makt samtidig som de deler ansvaret for offentlig styring med andre aktører. Verktøyene de kan bruke i sine anstrengelser for å metastyre styringsnettverk er (Sørensen og Torfing 2009:247):

- 1) Nettverksdesign – praktiseres ”hands-off”:
  - Som tar sikte på å påvirke omfang, karakter, sammensetning og institusjonelle prosedyrer i et styringsnettverk
- 2) Nettverksrammer – praktiseres ”hands-off”:
  - Som søker å bestemme de politiske målene, fiskale forhold, lovgrunnlag og den diskursive historiefortellingen til styringsnettverk
- 3) Nettverksledelse – praktiseres ”hands-on”:
  - Som forsøker å redusere spenninger, løse konflikter, styrke spesielle aktører og redusere transaksjonskostnadene ved å tilby ulike typer materielle og immaterielle innspill og ressurser. Herunder prosesskunnskap og strategikompetanse.
- 4) Nettverksdeltagelse – som praktiseres ”hands-on”:
  - Som søker å påvirke tiltaksagendaen, utvalget av mulige alternativer, premisser for beslutningstaking og forhandlingsmuligheten for utganger av tiltak

Begrepet ”Hands-off” i denne sammenhengen betyr at metastyringen skal skje på en viss distanse av det selvregulerende nettverket, mens ”Hands-on” betyr nær samhandling mellom metastyreren og det styringsnettverket. Forfatterne hevder at det er naturlig at metastyreren vil bevege seg fjernt og nært fra styringsprosessen ettersom det er påkrevd. For eksempel vil det for nettverksdesign og nettverksinnramming være aktuelt å være ”Hands-on” ved oppstart

for siden å trekke seg mer vekk. På samme måte vil en styrking av ”Hands-on” metastyringen være naturlig å aktivere når det slites med å levere etterspurte resultater – og slik sett så slipper man å re-designe eller revurdere rammeverket på nytt.

Hvis et styringsnettverk er grunnlagt ut fra at det skal styre innenfor kjerneområder for en stat, vil trykket på ”Hands-on” metastyring øke. Slike områder kan være der det er snakk om å bevare lov og orden, tiltaksområder innen helse og budsjettallokeringsområder. Dette er selvfølgelig vurdert ut fra at mulige feildisponeringer fra styringsnettverket kan få store og til dels fatale konsekvenser. I slike tilfeller vil det være nødvendig for metastyreren å følge tiltaksprosessen tett og muligens helt ned på et dag-til-dag nivå. Også områder som er definert som strategisk viktig for en stat vil føre til en tettere oppfølging fra metastyreren. Unntaket her er i tilfeller der den relative autonomien er selve det politiske hovedmålet med nettverket.

Hvis offentlige myndigheter ønsker å metastyre styringsnettverk som de initierer, må de vite hvordan dette skal gjøres. Sørensen og Torfing (2009) har formulert fire kriterier for å utøve god metastyring. I det følgende redegjøres det inngående for hvordan disse i praksis kan la seg gjennomføre. Kapitlet avsluttes med å tilknytte ulike indikatorer til hvert av kriteriene som senere i kapitel fem danner grunnlag for analysen.

### **3.3.1. Nettverksdesign**

En metastyrer må legge til rette for en effektiv samhandling i mål/middelprosesser ved å sette klare resultatmål og frister for gjennomføring av de ulike tiltakene. Det vil være sentralt å definere milepæler for å holde nettverksdeltagerne resultatorientert i form av konferanser, tiltaksforslag, rapporter, planer og direkte inngripen. I tillegg er det viktig å lage et oppsett på egnede prosedyrer for samarbeid og forhandlinger, som skal hjelpe på å holde transaksjonskostnadene nede. Dette tiltaket har muligens også en risikoreduserende effekt idet ødeleggende konflikter er forårsaket av mangel på koordinering og usikkerhet. Dette verktøyets beskaffenhet har en opplagt begrensende påvirkning på fremtidens effektivitet. Så for at styringsnettverket ikke skal bli overflødig eller i verste fall avviklingstruet, må metastyrerne være forberedt på bruke ramme- og ledelseskriteriene aktivt. Avvikling av styringsnettverk kan møte sterk motstand hos aktørene, men å kutte finansiering og erstatte slike er i mange tilfeller eneste utvei.

Nettverksdesign er også til hjelp for å forbedre den demokratiske utøvelsen til et styringsnettverk på to måter: Først og fremst hjelper dette verktøyet til med å sikre en bred inkludering av relevante aktører, og på denne måten reduserer man det Young (2000) kaller

ekstern ekskludering. Det er sjelden mulig å få med aktører fra alle grupper som blir påvirket av styringsnettverkets beslutninger, men utvelgelsen kan i det minste dekke opp for et systematisk ekskluderingsmønster basert på politiske meninger, økonomiske ressurser, kjønn og etnisitet. For det andre kan metastyrerne sørge for åpenhet og innsikt i de individuelle styringsnettverkene ved og sørge for generell offentlig oppmerksomhet rundt etableringen av disse. Metastyrene kan også å sørge for at innbyggerne vet hvem deltagerne i styringsnettverket er, hva de gjør og hvordan de kan kontaktes. Til slutt kan også designet av prosedyrene i styringsnettverket være med på sikre publisitet om tiltak for å spore til debatt og legge til rette for politisk konkurranse.

### **3.3.2. Nettverksinnramming**

En metastyrer kan tilrettelegge for effektiv styring ved å styrke flere sider av driften i et styringsnettverk, noe som også kalles for å lage rammeverk. Motivasjonen er å styrke de pågående prosessene rettet mot å utforme arenaer for samhandling. Det mest konkrete som kan gjøres i en slik sammenheng er å ta i bruk indirekte virkemidler som for eksempel å sette de overordnede målene, bidra med budsjettmessige midler og spesifisere de lovmessige forhold aktørene skal jobbe under. Og ikke minst bidra til at den diskursive historiefortellingen som definerer det felles oppdraget nettverket har, blir etablert og gjentatt. Dette kan gjøres ved å dra fram de gode eksemplene ("best practice") fra andre som jobber innenfor det samme feltet og la disse forholdene påvirke virkemiddelbruken nettverksaktørene har til rådighet. Hvis metastyrerne gjør en god jobb med å legge til rette for avhengighet internt i styringsnettverket, vil også en ønsket effekt være at disse igjen mobiliserer andre midler (fra egen organisasjon eller andres). For å oppnå denne typen synergieffekter er det sentralt at det gjøres en jobb med å avklare interesser, roller og kapasiteter hos de deltagende aktørene – og at metastyreren tilbyr seg å delfinansiere aktiviteter og tiltaksløsninger som alle kan bli enige om. Til slutt er det viktig at metastyreren belønner effektivitetsgevinster fra prosessene som pågår for å stimulere til videre innsats i styringsnettverket. Dette kan enkelt gjøres ved å utvide ansvarsområdet og gi autonomi, øke bevilgningene eller øke styringsnettverkets prestisje og påvirkningsmuligheter. Selve aktørene kan gis incentiver som for eksempel å tilby dem bedre service, oppgradere deres politiske status, gi dem tilgang til andre politiske områder eller kompensere dem for tid og energi som er investert i nettverket (Sørensen og Torfing 2009).

I forhold til den demokratiske funksjonen i et styringsnettverk, kan nettverksinnramming også hjelpe til å styrke denne. Dette skjer ved at prosessene for å komme fram til tiltak sikres



overordnet økonomisk, politisk og innovativt av folkevalgte politikere og blir iverksatt av kompetente embetsmenn (Goldsmith og Eggers 2004, s. 145-50). En slik indirekte demokratisk kontroll vil føre til at nettverksaktørene får en klar forståelse av hva det politiske system forestiller seg som gjennomførbart og egnet. Metastyrerer må også ha en klar forståelse av hvordan konfliktilfeller og lovbrudd skal sanksjoneres og være tydelig i kommunikasjonen overfor styringsnettverket på hvordan dette blir håndhevet. Alternativet til direkte sanksjonering er å justere rammeverket fleksibelt for å imøtekomme ny utvikling og legge til rette for fremtidig innovasjon. Dette kan eksempelvis være å differensiere de overordnede målene eller å ha et mer avslappet forhold til tidsrammen og bruken av tilgjengelige ressurser (Sørensen og Torfing 2009).

### **3.3.3. Nettverksledelse**

Samhandling og dialog mellom metastyrerer og styringsnettverket er det tredje metastyringskriteriet, som blir kalt nettverksledelse. Dette kan øke effektiviteten i styringsnettverket ved å redusere transaksjonskostnadene. For å klare dette er det viktig at metastyrerer bevilger tilstrekkelig støtte og ressurser, og legger til rette for aktørenes individuelle og kollektive læring i form av deltagelse på kurs, seminarer og konferanser, inviterer gjestetalere til møter eller organiserer fremtidige workshops med eksternt kursledelse. En annen nøkkeloppgave nettverksledelse kan løse er å redusere destruktive spenninger gjennom å sette agenda, innhente felles kunnskapsgrunnlag, tilrettelegge for lærings også utenfor rammen og bruke voldgift i tilfeller der det er fastlåste konflikter mellom saktørene (Klijn og Koppenjan 2004 s. 160-83). Til slutt vil en endring i mål/middelbruken kunne være akseptabelt dersom dette ikke fører til økte kostnader, eller også er resultatet av et politisk kompromiss mellom sentrale aktører. Hvis metastyrerer insisterer på å beholde forhåndsdefinerte mål og forvalte midler på den måten de alltid har gjort, vil dette være en barriere for læring og innovasjon for å finne på nye tiltak i styringsnettverket.

Nettverksledelse kan også være til god hjelp for å øke demokratiseringen i et styringsnettverk. Her er det tre innfallspor for maksimal utnyttelse av kriteriet: den første er å styrke svake og marginale nettverksaktører – for eksempel ved å øke deres kunnskaper, hjelpe dem i å organisere seg selv og innvilge dem en slags form for vetorett. Deretter påhviler det metastyrerer et ansvar i å se til at styringsnettverket er gjennomsiktig og åpent for alle som ønsker innsikt både internt og eksternt. Til slutt må det sjekkes ut at de nødvendige fullmaktene for representasjon er til stede hos interessentene i styringsnettverket, og at disse

forstår at deres påvirkning ikke bare er en funksjon av egeninteresser, men at de representerer sine respektive organisasjoner og deres holdninger og meninger (Sørensen og Torfing 2009).

#### **3.3.4. Nettverksdeltagelse**

Det siste nettverkskriteriet går ut på at metastyreren må innta en aktiv posisjon i styringsnettverket via deltagelse. En slik deltagelse fører med seg mulighet for å influere på arbeidet som blir gjort i her og en mulighet til å påse at styringen er demokratisk og effektiv. Dette verktøyet blir i effektivitetssammenheng sett på som spesielt egnet for å lage en felles plattform for bærekraftig samarbeid. En viktig forutsetning for suksessrike styringsnettverk er felles eierskap til saker som har gitt suksess. Metastyreren kan påvirke agendaen til ett nettverk til å prioriterer saker som med stor sannsynlighet gir suksess og dermed sikre seier gjennom å dra fram bidraget til den enkelte deltageren og vektlegge dette. En felles oppfatning av at styringsnettverket gjør det godt på implementeringsdelen vil øke lysten på å jobbe sammen videre og forplikte seg enda mer i framtiden. Tillit er en annen forutsetning for å oppnå effektivitet i styringsnettverk. I en forhandlingsposisjon vil dilemmaet bestå av å velge mellom en konkurrerende og/eller samarbeidende strategi i arbeidet med styringsnettverket (Scharpf 1994 i Sørensen og Torfing 2009:251). For å få til samarbeid er tillit helt avgjørende. En metastyrers jobb vil her være å få og bygge tillit mellom nettverksdeltagerne. Utgangspunktet vil være at for å få tillit må man gi tillit og at det skapes en forventning om at den enkelte skal avstå fra å utnytte en åpning i forhandlinger til sin egen fordel. Sist men ikke minst er nettverksbasert styring basert på en del prøving og feiling. Det er viktig å evaluere hva det er som gikk rett/galt og hvorfor det gjorde det for så å oppmuntre styringsnettverket til å institusjonalisere suksessoppskriftene og lære av det som gikk dårlig (Sørensen og Torfing 2009).

I et forsøk på å forbedre den demokratiske kvaliteten kan nettverksdeltagelse også bli brukt som metastyring. I denne sammenhengen kan metastyreren sørge for å støtte en inkluderende og bred tiltaksagenda. Denne skal gjøre det mulig for alle nettverksdeltagerne å delta i debatten om hvilke tiltak som er best egnet til å løse gitte utfordringer uten at de føler seg marginalisert av formen eller innholdet i tiltaksdiskursen. Hvis metastyreren klarer å få til en slik åpen og ansvarlig overveielse av problemdefinering og alternative løsningsmuligheter, blir ikke debatten avsluttet for tidlig på bakgrunn av et visst sett med hegemoniske verdier og forestillinger. I slike debatter er det metastyrers oppgave å se til at nettverksdeltagerne respekterer hverandres rett til å ha avvikende meninger og ellers motta en korrekt politisk respons (Mouffe 2005 i Sørensen og Torfing 2009:251). Endelig vil det være en demokratisk

sikring at metastyrer sørger for at styringsnettverket med jevne mellomrom evaluerer sin utøvelse av den jobben de gjør i relasjon til vanlige demokratiske standarder (Sørensen og Torfing 2009). Tabell 3 viser stiliserte eksempler på hvordan de fire metastyringskriteriene kan brukes til å forbedre effektiviteten og demokratikvaliteten i styringsnettverk gjennom de forskjellige indikatorene. Dette utgjør oppsummert evalueringskriteriene for analysedelen :

Tabell 3: Oversikt over analysekriterier for å måle effektivitet og demokrati i styringsnettverk (Sørensen og Torfing 2009)

<b>Metastyringskriterier</b>	<b>Effektivitetsindikatorer</b>	<b>Demokratiindikatorer</b>
<b>Nettverksdesign</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Holde et sterkt fokus på mål og mulighetene for innovasjon når man etablerer nettverket.</li> <li>- Definere og framforhandle klare deadlines for resultater av tiltak som er vedtatt.</li> <li>- Avslutte overflødige og mislykkede nettverk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Påse at det er åpenhet rundt dannelsen av nettverket og de tiltakene og resultatene nettverkene produserer</li> <li>- Sikre en bred inkludering av relevante aktører som er påvirket av tiltakene som bestemmes i nettverket. (unngå ekstern ekskludering)</li> </ul>
<b>Nettverkets rammeverk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sikre samordning og måljustering gjennom politiske rammer og historiefortelling</li> <li>- Skap sterk gjensidighet mellom nettverksaktørene i forsøket på å stimulere til ressursutveksling (synergieffekter)</li> <li>- Del effektivitetsgevinster som oppstår av nettverksstyringen med nettverket og nettverksaktørene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommuniser de politiske, budsjettmessige, lovmessige og diskursive rammeverks vilkårene til nettverket</li> <li>- Overvåk nettverksutøvelsen i forhold til hvordan de oppfyller vilkårene</li> <li>- Avgjøre om avvik bør føre til sanksjoner eller justeringer</li> </ul>
<b>Nettverksledelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gi tilstrekkelige ressurser som reduserer transaksjonskostnader og styrker nettverksaktørene</li> <li>- Redusere destruktive spenninger gjennom kontroll av agenda , voldgift, felles kunnskapsinnhenting og kryss-ramme læring</li> <li>- Signaliser at en fleksibel justering av mål og virkemiddelbruk er akseptabelt for å oppmuntre til innovasjon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Styrke de svake og marginaliserte nettverkaktørene for å fremme likestilling i nettverket</li> <li>- Sikre åpenhet gjennom sirkulering av relevant informasjon</li> <li>- Sjekk om de private interessentene (stakeholders) har de nødvendige fullmakter fra de som de representerer</li> </ul>
<b>Nettverksdeltagelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lette vedvarende samarbeid ved å produsere raske seire og skape felles eierskap av dem</li> <li>- Vis tillit for å kunne oppnå og bygge tillit</li> <li>- Institusjonaliser prosesser som fungerer godt og lær av de som ikke fungerer så godt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opprettholde en bred tiltaksagenda støttet av en vagt definert story-line (unngå intern eksklusjon)</li> <li>- Insistere på en åpen og forståelsesfull behandling av alternative tiltaks muligheter</li> <li>- Sikre at nettverket evaluerer sin egen utøvelse i relasjon til vanlig gjeldene regler for demokrati</li> </ul>

I mitt case analyseres hvordan Midtre Nordland nasjonalparkstyre metastyres av Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet og Fylkesmannen i Nordland. I mange tilfeller deler disse etatene på forskjellige funksjoner i arbeidet med å tilrettelegge for MN. For eksempel oppgaven med å tilføre kunnskap til MN. Derfor blir de tilsammen for letthets skyld omtalt som *metastyreren* i tredjeperson. I de tilfellene der bare en konkret etat utfører hele oppgaven overfor MN, refereres bare denne som metastyrer. For eksempel er det bare Miljøverndepartementet som vedtar vedtektene. Da refereres det til bare denne etaten som metastyrer.

Det å operasjonalisere hver enkelt indikator byr på en utfordring idet det er naturlig å gradere disse for å si noe om styrken i det enkelte forhold. Er det for eksempel veldig demokratisk når nesten alle deltagerne i styringsnettverket er folkevalgt, eller er det ueffektivt at det tar dobbelt så lang tid å få behandlet en disposisjonssøknad? I samråd med veileder har jeg derfor valgt å bruke kategoriene *lite effektivt*, *noe effektivt* og *effektivt* for å beskrive hver enkelt effektivitetsindikator. I dette ligger det en forståelse for at effektivt er en situasjon som ikke trengs å gjøre noe med, mens noe effektivt er en situasjon som bør sees nærmere på ut fra at det har et forbedringspotensiale. Blir en indikator vurdert som lite effektivt beskriver dette en situasjon som bør tas tak i straks for å forbedres. På samme måte vurderer jeg demokrati-indikatorene til å være *lite demokratisk*, *noe demokratisk* eller *demokratisk*. Her vurderes demokratisk til å være en situasjon som ikke trengs å gjøres noe med. Blir en indikator vurdert som noe demokratisk er det en forbedringsmulighet, mens lite demokratisk vurderes til å være uheldig og noe som må gjøres noe med umiddelbart.

Dernest er det vanskelig å ta stilling til hva *både* MN og metastyrer mener om den enkelte indikator og sammenfatte dette. Det kan tenkes at samme situasjon blir av metastyrer oppfattet til å være problemfri, mens informatørene fra MN godt kan ha en helt annen divergerende mening. Det blir derfor viktig og eventuelt synliggjøre slike situasjoner ved å beskrive et gap i så måte.

## 4. Metode

Dette kapitlet starter med begrunnelsen for valget av metoden som jeg bruker og videre hvordan jeg gikk fram for samle inn data for å finne svar på problemstillingen min. Til slutt i kapitlet vil jeg gjøre rede for hvordan jeg analyserte disse dataene og videre mulige implikasjoner ved valg av metode.

### 4.1. Utgangspunkt

Utgangspunktet for mitt valg av metode er at jeg ønsket å forske på et område der det er analysert lite eller ingenting fra før, og at jeg ønsket å møte sentrale personer i Midtre Nordland nasjonalparkstyre (MN) som på ulike sett er knyttet opp mot dette. Jeg ønsket gjennom en beskrivende og analytisk måte å finne svar på hvor effektivt og demokratisk dette styringsnettverket i realiteten er. I vitenskapelig litteratur er det beskrevet flere former for forskningsmetoder, der to er særlig fremtredende; kvalitative og kvantitative forskningsmetoder.

### 4.2. Forskningsparadigme

Når man starter med et forskningsprosjekt forfekter Mehmetoglu (2003), at det viktigste er å avklare hvilket paradigme man skal jobbe opp mot. Et paradigme er et mønster av regler som tar en gjennom forskningsprosessen. I samfunnsvitenskapen er de mest kjente paradigmene interpretivisme og positivisme. Det er Webers begrep *verstehen* (å forstå) som er utgangspunktet for hvordan man skal forstå kvalitativ metode og derved grunnlaget for interpretivisme, mens positivismen er opptatt av årsaks/virkningsforhold, der datamaterialet kan tallfestes og matematiske beregninger kan gjennomføres. Tilnærmingen til interpretivisme er kvalitativ metode, mens tilnærmingen til positivisme er kvantitativ metode. Det er problemstillingen som skal være utgangspunkt for valg av forskningsmetode og målet er å få belyst denne på en best mulig måte.

Noen tiår tilbake hadde kvantitativ forskning en dominerende posisjon innenfor samfunnsvitenskapen. Etter hvert oppstod det i forskningsmiljøene i Norge en kritikk mot ensidig bruk av kvantitative metoder. Noe som i sin tur igjen har ført til at kvalitativ forskning har fått en større utbredelse. Dette refereres ofte til som positivismedebatten i Norge. Debattens kjerne var en gryende skepsis til at det kun skulle være det positivistiske

forskningsideal som var gjeldende – også når det gjaldt forskning på samfunnsfenomener. Og at den evidensbaserte naturvitenskapelige forskningen skulle være det eneste riktige for alle formål.

*Kritikerne av det positivistiske vitenskapsideal i samfunnsforskningen har sin forankring i den hermeneutiske tradisjonen som legger vekt på fortolkende tilnærminger til mennesker og samfunn. Kvalitative data og metoder egner seg best til å forfølge et slikt forskningsideal (Johannesen m.fl.2010:362).*

Det er vanlig å skille mellom deduktiv og induktiv analyse:

Deduktiv analyse innebærer at man bruker eksisterende teorier som utgangspunkt for å teste egne forskningsspørsmål opp mot eksisterende data. Kvantitativ forskning har en deduktiv karakter som kjennetegnes av ønsket om å finne årsaksforklaringer. I følge Mehmetoglu (2003:17) er den kvantitative forskningen opptatt av å

*finne sammenhengen mellom årsak og virkning, operasjonalisere teoretiske relasjoner på en riktig måte og å lage forskningsdesign som muliggjør generalisering av resultater og formulere generelle "lover" ut fra dem.*

I følge Hellevik (1993) benyttes deduksjon dersom utgangspunktet for undersøkelsen er basert på empiriske resultater, teoretiske resonnementer eller tidligere forskning. Deduksjon benyttes til å kartlegge ulike følger av synspunkter man har om et fenomen, og at man nødvendigvis ikke har oversikt over disse i utgangspunktet. Eller fra "teori til empiri" som Johannesen m.fl. for letthets skyld kaller dette (2010:51).

Det motsatte "fra empiri til teori", eller induktiv analyse - er den andre tilnærmingen. Her er utgangspunktet at det ikke er et teoretisk utgangspunkt når forskningsprosessen starter, og datainnsamlingens formål blir derfor å finne fram til mønstre som kan gjøres om til generelle begreper og teorier (Johannesen m.fl. 2010:51). Kvalitativ forskning innehar en stor grad av induktiv karakter, og er godt egnet til å studere sosiale fenomener (Mehmetoglu 2003).

Et tredje alternativ er hermeneutisk tilnærming. Det er vanlig å dele hermeneutikk i en tredelt betydning: Å uttrykke eller uttale, å utlegge eller forklare og til slutt å oversette eller fortolke. Sagt på en annen måte er hermeneutikken ett sett med teorier som legger vekt på prosessen fra å fortolke en tekst og til å skape en mening av denne. Å gjennomføre en slik helhetlig prosess kalles også å slutføre den hermeneutiske sirkelen. Bruken av denne har til hensikt å

bevisstgjøre våre egne og tekstens mulighetsområde, og ut fra dette skape en mening med teksten. Fortolkningen består av stadige forflytninger mellom den teksten det skal fortolkes i og det vi skal fortolke, (mellom helhet og del) og mellom det vi skal fortolke og vår egen fortolkning (Johannesen m.fl.2010:164).

Hvilket av de overstående alternativene som blir brukt vil få betydning og legge føring for hvilke forskningsambisjoner som legges, datainnsamlingen, analysen og i så måte også kvalitetskriteriene. I forhold til hva jeg hadde tenkt å undersøke i denne oppgaven fant jeg at en mix av alle tre metodene framkommer, men at deduksjon og hermeneutikk er mest framtrepende.

I forhold til innsamlingen av data innenfor henholdsvis kvalitativ og kvantitativ forskning er det også et stort skille. Struktureringsgraden er det som skiller mest. Kvantitativ forskning kjennetegnes i stor grad av strukturering ved bruk av forhåndsdefinerte spørreskjema, mens kvalitative metoder kjennetegnes i stor grad av åpenhet og fleksibilitet. En annen forskjell er at i kvalitativ forskning er datainnsamling, analyse og fortolkning en integrert oppgave, mens innsamling og analyse av kvantitative data foregår i klart atskilte sekvenser (Mehmetoglu, 2003).

Det er også mulig å kombinere kvantitative og kvalitative data. Dette kalles metodetriangulering. I følge Johannesen m.fl (2010:367) kan kvalitative og kvantitative teknikker kombineres på tre ulike måter. Man kan benytte kvalitative metoder for å følge opp en kvantitativ datainnsamling, eller man kan benytte kvalitative metoder som forberedelse til kvantitativ datainnsamling, og til slutt er det mulig å bruke kvalitative og kvantitative metoder parallelt. I så måte er ikke metodene motstridende, men heller komplementære og gjenstand for flere muligheter. Valg av metode må betraktes som et middel for å skaffe seg kunnskap, og i praktisk forskning er det ikke et entydig skille mellom de to ulike tilnærmingene.

I forhold til min problemstilling var det et sosialt fenomen jeg skulle forsøke å forstå. Jeg ville undersøke hvor effektivt og demokratisk MN er ut fra å tolke meninger og holdninger hos de som styrer og de som metastyrer. At jeg skulle forsøke å finne ut av et fenomen som bare hadde eksistert i noen få år, og i tillegg er et aktualisert og i høyeste grad politisk debattert fenomen øker kompleksiteten. Silvermann (2010:86) sier følgende:

*The methods used by qualitative researchers exemplify a common belief that they can provide a "deeper" understanding of social phenomena than would be obtained from a purely quantitative methodology.*

Ut fra det jeg kjenner til, er det ikke gjennomført noen forskning på det området jeg ønsker å se nærmere på, annet enn at MN selv har foretatt en egevaluering av sitt arbeid.

Riksrevisjonen har initiert og har pågående en større forvaltningskontroll av nasjonalparkforvaltningen i Norge, herunder også MN. Men denne rapporten vil ikke være ferdig før ultimo 2013. Innfallsvinkelen ved å se på effektivitet og demokratisk kvalitet som i dette tilfellet er ikke belyst og vil komplettere den pågående forskningen. I følge Mehmetoglu (2003) er det hensiktsmessig å bruke kvalitativ forskning når et tema i liten grad er forsket på. Begrunnelsen for dette er at kvalitativ forskning er bedre egnet til å generere og utvikle nye teorier.

#### **4.3. Valg av forskningsstrategi**

Det fins ulike strategiske tilnærminger innenfor den kvalitative forskningen. I følge Mehmetoglu (2003) er det tre hovedstrategier som er de mest vanlige. Den første er etnografi som har som forskningsmål å beskrive ei sosial gruppe eller en kultur. Datainnsamlingen foregår i slike tilfeller over lange og flere tidsperioder ved deltagende observasjon. Den andre strategiske hovedtilnærmingen er empiribasert teori. Denne typen tilnærming brukes ofte i tilfeller og på områder der det er forsket lite fra før. Jeg vurderte derfor denne strategien til min forskning. Datainnsamlingen foregår gjennom observasjon og/eller tekstanalyse og intervju, noe som passer for mitt arbeid. Den har også som mål å tilføye noe nytt til eksisterende teori eller å utvikle ny teori. Det tredje og siste alternativet er casestudie:

*En casestudie er en undersøkelse av et begrenset system eller en case over tid gjennom detaljert og mangfoldig datainnsamling. Dette systemet er et fenomen som er begrenset i tid og rom, som for eksempel et program, en begivenhet, en prosess, en institusjon eller en sosial gruppe. En casestudie kan ha flere caser samtidig (Mehmetoglu 2003:41).*

Min problemstilling som tok sikte på å finne ut hvor effektivt og demokratisk MN er, ble vurdert opp mot den etnografiske tilnærmingen. I del 4.4 ser jeg nærmere på hvorfor jeg ikke valgte denne vinklingen. Det som fikk meg til å velge casestudie framfor empiribasert teori, er at sistnevnte strategi har en stram struktur med hensyn til datanalsen, mens dataanalysen i



case studier er av en mer fleksibel art. Dessuten også i tillegg at MN er et styre som bare har eksistert i en begrenset periode på tre år, og som også kan avvikles (hvilket tilsier at styret kan ha en midlertidig karakter). Det er vanlig med halvstrukturerte intervju og dokumentanalyse som innsamlingsmetode i casestudier.

#### 4.4. Datainnsamling

Min metodiske tilnærming i masteravhandlingen er kvalitativ forskning. Silverman (2010) peker på følgende metoder som vanlige når spørsmålet om hvordan data skal samles inn skal vurderes: intervjuer, observasjon, fokusgrupper, tekstanalyser og dokumenter, og til slutt audio- og video opptak.

Intervjumetode og dokumentanalyse ble i mitt tilfelle vurdert som best egnet fordi det skulle forskes på et fenomen som det trengs innsikt i og forståelse for på et dypere plan. Det var sentralt å belyse vurderinger informantene gjorde sett i forhold til min problemstilling og videre få frem ulike meninger hos dem. For å støtte opp under den empiriske analysen ønsket jeg også å bruke dokumenter og hjemmesider for å hjelpe meg å finne flere svar.

Silverman (2010) skiller mellom fire intervjutyper: Den første typen er strukturerte intervju. Denne intervjumetoden innebærer at det framskaffes en spørsmålsguide som på forhånd er ferdigdefinert, der nøyaktig de samme spørsmålene blir stilt likt til alle informantene. Den andre varianten er halvstrukturerte intervju. Denne intervjutypen har større grad av fleksibilitet. Informantene får ikke så mange spørsmål og det gis derfor større rom for diskusjon av tema. Dette fører i sin tur til et større rom for fleksibilitet sett i forhold til spørsmålsguiden. Den tredje varianten er ustrukturerte spørsmål, hvor intervjuene er helt åpen uten forhåndsdefinerte spørsmål. Den siste formen for intervju er såkalt fokusgruppeintervju, der problemstillingen blir diskutert i bredden av en liten gruppe utvalgte aktører.

Jeg fant det mest hensiktsmessig å bruke halvstrukturerte intervju som innsamlingsverktøy for primærdata. Det var fem forskjellige typer aktører som ble intervjuet; administrativt ansatte hos Fylkesmannen i Nordland, administrativt ansatte hos Miljøverndepartementet, administrativt ansatte hos Direktoratet for miljøforvaltning, sekretariatsansatte i MN og medlemmer i MN. De tre første aktørtypene vil være representanter for de som metastyrer, mens de to siste aktørtypene var de som i dette tilfellet ble styrt. I en tidlig fase ble en ansatt hos Nordlandsforskning intervjuet for at jeg skulle være orientert om hva som skjedde på den lokale forskningsfronten i forhold til mitt tema og problemstilling. Temaet som ble tatt opp

med de forskjellige aktørene var gjennomgående det samme, men intervjuguiden tar høyde for tilpassinger til den enkelte gruppes posisjoner i forhold til hva de bidrar med opp mot problemstillingen.

Årsaken til mitt valg er at jeg anså en mer åpen dialog med informantene som mest hensiktsmessig. På denne måten kan det eventuelt dukke opp nye spørsmål/svar som viser seg å kunne bli relevant for oppgaven. Slike tema som faller utenfor den fastsatte intervjuguiden, kan vise seg å være nyttig sett i forhold til problemstillingen. Dette ønsket jeg å ha rom for å diskutere videre. På denne måten er kvalitativ metode mye mer dynamisk i forhold til kvantitativ metodikk som er mye mer stringent i formen.

I intervjuene er det viktig å få ut mest mulig relevant informasjon. Derfor må informantene velges nøye ut. I utgangspunktet var jeg motivert for å intervju alle de som var involvert direkte i MN (ca. 30 stk.), men dette ble i meste laget for en masteroppgave (Johannesen m.fl. 2010:104). Derfor har jeg begrenset meg til ønsket om å intervju 12 stykker, fordelt på to blokker: Informanter fra metatyrergrupperingen (gruppe 1) og styringsnettverket MN (gruppe 2). Det var henholdsvis 4 og 7 informanter i hver av gruppene, og i gruppe 1 er det valgt ut informanter på saksbehandlernivå fra både Miljøverndepartementet og Miljødirektoratet. I tillegg er leder av Miljøvernavdelingen hos Fylkesmannen intervjuet. Dette fordi at det er mest interessant å analysere ulike holdninger og meninger hos de som jobber direkte og indirekte med nasjonalparkstyret i hverdagen. Samtidig som det også var interessant å undersøke hva en som har ledet etableringsprosessen av dette styret i Nordland mente om saken.

I gruppe 2 har jeg lagt vekt på å få deltagere fra små og store kommuner representert, videre at det var deltagere både fra posisjon og opposisjon i kommunestyrene som blir intervjuet, styrelederen var med fordi denne har en spesielt viktig rolle, det er også representanter med på intervjuene som har bekledd vervet over to kommunestyrevalgperioder og andre som har vært med bare den siste perioden. Siden naturforvalterne er definert som en del av styringsnettverket i denne sammenhengen er også denne informanten med i gruppe 2. Til slutt var det viktig å intervju en informant både fra Sametinget og Fylkestinget i Nordland siden disse også har en regional rolle å forvalte i styret. Alt valgt ut fra argumentet om å få fram flest mulige holdninger og meninger om denne formen for styringsnettverk og måten å jobbe sammen på for videre analyse.

I min forskning ville jeg være bevisst på hvem som skulle intervjues for å få mest mulig relevant informasjon. Utvalgsstrategien slik den nå foreligger, bærer preg av å være et *stratifisert utvalg*. (Johannesen m.fl. 2010:109) Det vil si at informantene ble intervjuet ut fra at de tilhørte kategorier basert på sentrale kjennetegn. Grunnen til at jeg har valgt å gruppere informantene i to grupper er at jeg ønsker at disse skal framtre mest mulig anonyme i oppgaven. Informanten fra Nordlandsforskning tilhører ingen av gruppene og blir heller ikke sitert i oppgaven. Denne hadde i utgangspunktet en annen rolle enn de to gruppene, og er derfor ikke tatt med i analysegrunnlaget.

Tabell 4: Oversikt over informanter, deres arbeidssted og hvilken gruppe de blir referert til i siteringen

<b>Tittel</b>	<b>Ant.</b>	<b>Virksomhet</b>	<b>Gruppe</b>
Leder i arbeidsutvalget i MN	1	Midtre Nordland Nasjonalpark styre	1
Administrativt ansatt (sekretariat)	1	Midtre Nordland Nasjonalpark styre/Fylkesmannen i Nordland	1
Styremedlemmer	5	Bodø kommune, Sametinget, Nordland fylkeskommune, Sørfold kommune, Beiarn kommune	1
Ansatte som jobber med nasjonalparkstyrene i Norge	2	Miljøverndepartementet	2
Ansatt som jobber med nasjonalparkstyrene i Norge	1	Direktoratet for miljøforvaltning	2
Direktør for miljøvernavdelingen	1	Fylkesmannen i Nordland	2
Forsker, gruppa for miljø og samfunn	1	Nordlandsforskning	-

#### 4.5 Innsamling av data/kildemateriale

Intervjumetoden er best egnet i mitt tilfelle fordi jeg skal forske på et fenomen som det trengs innsikt i og forståelse for på et dypere plan. Det var sentralt å få frem meninger hos informantene og belyse vurderinger de gjorde sett i forhold til min problemstilling. Jeg fant det mest hensiktsmessig å bruke halvstrukturerte intervju som innsamlingsverktøy for primærdata.

Årsaken til mitt valg var at jeg anså en mer åpen prat med informantene som hensiktsmessig, og at jeg ønsket å holde mulighetene åpne for eventuelle nye spørsmål/svar som viste seg å kunne bli relevant for oppgaven. Jeg regnet med at det i løpet av intervjuprosessen kunne komme fram tema som falt utenfor den fastsatte intervjuguiden, men som likevel kunne vise

seg å være nyttig sett i forhold til problemstillingen. Dette ønsket jeg å ha rom for å diskutere videre.

#### 4.6 Analyse av datamaterialet

Data i tekstform kan være rene dokumenter som for eksempel brev og arkivmateriale eller det kan være nedtegnelser av handlinger eller verbale utsagn i form av notater som er gjort under observasjon. Sist men ikke minst er transkriberte samtaler, intervjuer eller gruppesamtaler en slik skriftlig datakilde. Som skissert tidligere i oppgaven planlegger jeg mange intervjuer. Dette gjør at jeg må forholde meg til analyse og fortolkning av mye datamateriale. Denne formen for bearbeiding gjør at det blir mulig å sammenlikne hva alle intervjupersonene sier om det samme spørsmålet eller temaet. Sentrale spørsmål blir å tolke hvordan likheter og forskjeller mellom svarene kan forstås? Er det tendenser til et mønster i svarene jeg har fått, og hva skyldes eventuelt dette mønstret?

Til sammen ble det lagt opp til å intervju 12 stykker som kunne bidra med dybdeinformasjon i forhold til problemstillingen. Jeg ønsket i størst mulig grad å ta disse ut av ”hjemmearenaen” de befant seg på til daglig ved å låne tilrettelagte møterom, for å få en mest mulig nøytral atmosfære under intervjuene. Dette lot seg ikke alltid gjøre og noen ganger må man bare møte informantene der de kan og vil møtes. Også telefonintervju gjennomført, selv om det ikke er det helt ideelle. Metode og tema for oppgaven ble redegjort for skriftlig i god tid i forkant av intervjuene sammen med informasjon om anonymitet. Likeledes deres mulighet til å trekke seg fra intervjuet uansett tidspunkt dette måtte ønskes. Møtene ble avtalt i god tid i forkant.

Alle intervjuer ble tatt opp på band, og lagt over til PC for videre bearbeiding. Intervjuene ble transkribert og anonymisert- og etter bearbeidelse skal opptakene slettes. Hvis informanter var sitert via lydfiler, ble disse anonymisert. Nedskrevet tekst danner grunnlaget for fortolkningen og analysedelen av oppgaven.

#### 4.7 Validitet og reliabilitet

Valg av metode kan inneha både styrke og svakheter. I forskningen skilles det mellom ekstern og intern validitet. Begrepene reliabilitet og validitet er begreper som har sin opprinnelse fra positivismen, og Mehmetoglu (2003) mener at disse begrepene ikke nødvendigvis er egnet til kvalitativ forskning.

Den interne validiteten, eller gyldigheten, handler om resultatene jeg kommer fram til kan bli betraktet som riktige. Eller som Silverman (2010:47) sier:

*Validity is another word for truth.*

I følge Silverman (2010) er intern validitet en vurdering av om studiet gir en konklusjon som er troverdig. Det er vanlig å ta hensyn til to typer feil som kan oppstå når nøyaktigheten skal vurderes i forhold til troverdigheten til det sosiale fenomenet som ønskes belyst:

- Type 1 feil: Er å tro at noe er sant, når det ikke er det
- Type 2 feil: Er å tilbakevise et utsagn som faktisk er sant

I min studie er jeg opptatt av å få informasjon fra personer som har god kunnskap om og innsikt i hvor effektivt og demokratisk MN. Jeg ønsker å sjekke den interne validiteten ved å:

- 1) Bruke informanter med god kunnskap om hvordan MN fungerer – sett fra forskjellige ståsted
- 2) Bruke en metode som gjør at de føler at informantene kan snakke fritt om eventuelle sensitive og kontroversielle tema
- 3) Bruke informanter som ikke har noe motiv for å gi meg gale opplysninger

Uansett hva man gjør for å imøtekomme behovet for størst mulig grad av validitet og prøver å unngå feilkilder, er det vanskelig å unngå absolutt alt som kan bidra til at man får et mest mulig korrekt bilde av virkeligheten. Der det går an å dekke opp for det man ser kan bidra til feilkilder der det går an. Jeg er imidlertid oppmerksom på at noen informanter for eksempel kan velge å uttale seg på vegne av sin organisasjon, og dennes offisielle standpunkt til enkelte spørsmål. En stor kommune kan for eksempel tjene mer på MNs eksistens enn en liten kommune – og informanten svarer som representant for den gjeldende kommune. Hvis informanten skulle svare ut fra egne interesser kunne svaret blitt annerledes. I og med at jeg ønsker å ta opp alle intervjuene på band og transkribere dem, vil feilsitering ikke være en mulig feilkilde.

Mens den interne validiteten peker på om fenomenet er skildret på en mest mulig korrekt måte, omhandler den eksterne validiteten hvordan samme funn i andre settinger vil være gyldig – altså et aspekt av generaliseringsprinsippet. I denne oppgaven har jeg valgt ett av de mange nasjonalparkstyrene i Norge. Disse er svært like siden det er Miljøverndepartementet

som oppnevner alle etter noenlunde like vedtekter. Sånn sett kan det hende at akkurat denne dimensjonen har en overføringsverdi til de andre nasjonalparkstyrene. Uansett vil denne oppgaven reise noen spørsmålsstillinger som jeg tenker det kan være lurt for andre i liknende posisjoner å ta hensyn til i den videre planleggingen. Jeg vil også understreke kompleksiteten i å undersøke noe som ikke er forsket på fra før i så særlig stor grad.

Reliabiliteten i et forskerprosjekt går ut på at de samme konklusjoner kan trekkes hvis en annen forsker analyserte de samme dataene. Dette kalles i følge Mehmetoglu (2003) for intern reliabilitet, mens ekstern reliabilitet sies å være at om hele forskningen vi gjør utføres på et annet tidspunkt, i en annen setting, så vil de samme funn og resultater framkomme. Han mener videre at dette er et urealistisk krav til forskning, og at prinsippet er hentet fra den naturvitenskapelige forskningstradisjonen. Grunnen til å tro dette er rimeligvis at sosiale fenomener ikke er statisk. Mennesker, organisasjoner, og ikke minst politikk er i stadig endring og bevegelse. Ansatte slutter i organisasjoner og nye kommer inn. Det som er av avgjørende betydning er selve forståelsen for emnet. I denne tiltenkte studien er ikke formålet å generalisere, men i den grad resultatene kan ha relevans for andre kontekster, må dette i så fall undersøkes.

#### 4.8 Forskningsetiske refleksjoner

Utgangspunktet for denne oppgaven er at jeg selv som forsker har lang og bred erfaring fra regional stat. Dette burde være et godt utgangspunkt for å ta fatt på et slikt prosjekt<sup>2</sup>. Jeg er imidlertid oppmerksom på at egne erfaringer og oppfatninger kan påvirke spørsmålene under selve intervjuene. Derfor må jeg være ekstra nøye med spørsmålsutformingen i intervjuguiden. Og ikke minst være bevisst og oppmerksom på nøytralitet i intervjuprosessen. Dernest er det svært viktig hele tiden å vurdere objektiviteten i fremstillingen av mine funn. Anonymiteten til mine informanter bør stå sentralt når jeg jobber med å få tilgang til disse. I den forbindelse bør dataene jeg får tilgang til bli godt tatt vare på og behandlet konfidensielt. Sitering av disse må etter beste evne gjengis korrekt både med hensyn til betydning og innhold. Jeg mener sånn sett at forskningsetiske retningslinjer blir fulgt og ivaretatt på en god måte.

---

<sup>2</sup> Men også en mulig ulempe fordi det automatisk vil "klebe" en annen rolle enn student til det jeg gjør, spesielt i intervjusituasjonen. Jeg har imidlertid spesielt gjort oppmerksom på mitt jobbmessige ståsted til informantene, slik at de er oppmerksom på hvor jeg har mitt daglige virke. At jeg jobber hos Fylkesmannen kan også ha en annen effekt: At jeg er «strengere» mot mine «egne» enn nødvendig for ubevisst å kompensere for at jeg arbeider akkurat der.

## 5 Analyse

I dette kapitlet analyserer jeg først, basert på empiriske data, hvorfor Midtre Nordland nasjonalparkstyre (MN) kan forstås som et styringsnettverk med utgangspunkt i definisjonen som ble lansert i kapittel 3. Dernest vil jeg bruke indikatorene for metastyring for å analysere hvor effektivt og demokratisk MN blir metastyrt av Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet og Fylkesmannen som styringsnettverk. Til slutt vil jeg oppsummere dette resultatet både i tekst og tabellform.

### 5.7 Kan Midtre Nordland nasjonalparkstyre forstås som et styringsnettverk?

Hvis MN skal kunne karakteriseres som et styringsnettverk må de kunne gjenkjennes ut fra de forskjellige delene som definisjonen innehar: Den første delen går ut på beskrive et gjensidig avhengighetsforhold mellom autonome aktører fra stat, marked og sivilsamfunn. Er alle aktørgruppene representert i dette samarbeidet?

I tilfellet MN vil staten være representert gjennom forvalterne som ikke formelt er medlemmer av styringsnettverket, men som alltid er representert i de offisielle møtene, det være seg om dette er i styret, arbeidsutvalget, faglig rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg. Det er forvalterne som skriver alle referat, og det er de som forbereder alle saker som skal behandles. De har også en etterspurt faglig bakgrunn. Dette er gode argument for at de er indirekte med i de avgjørelser som tas. Ved å ha hovedfokus på politisk deltagelse i styret, sikres også en offentlig deltagelse av folkevalgte som i denne sammenhengen har i oppgave å tenke vern og bruk av verna områder. Politikerne har derfor fått en rolle som tilsier at de skal representere forvaltningen på den ene siden og stå inne for lovgodkjente vedtak, mens de på den andre siden skal sikre næringsinteresser og sivilsamfunnets bruk av de samme områdene. Det er en næringsgruppe som er tatt med i dette styringsnettverket: reineiere som er der i kraft av sin samiske identitet og næringsmessige tilhørighet. De er ikke politisk valgt. Derfor kan det konkluderes med at MN isolert sett indirekte og direkte består av aktører fra stat, marked og sivilsamfunn.

Hvor operasjonelt sett autonome er så disse aktørene? I dette tilfellet så bærer strukturen i styringsnettverket preg av å være stabil horisontal der ingen av de deltagende aktørene har

kapasitet eller kunnskap til å dominere alene, og hvor det derfor forutsettes en viss grad av autonomi og selvorganisering. De stiller på tilsynelatende like premisser, og skal i møtesammenheng kun forholde seg til Kommuneloven kap. 6 og §40 ([www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)) – som sier noe om saksbehandlingsrutiner i folkevalgte organer, møteplikt og inhabilitet. Dette gir dem en helt spesiell fri posisjon til å representere sin kommune etter beste evne. Det er ingen aksjelov eller lov om interkommunale selskaper som regulerer deres adferd. Når man stiller på dette nivået uten instruks fra kommunestyrene, Fylkesting og Sameting, har de en unik mulighet til over tid i fellesskap å utvikle en gjensidig avhengighet basert på tillit.

Er aktørene gjensidig avhengige av hverandre? I utgangspunktet så er kommunene ikke gjensidig avhengige av hverandre verken i spørsmålet om å forvalte verna områder som de er i besittelse av eller i spørsmålet om næringsutvikling. Dette var funksjoner som FM og kommunene selv utførte før nasjonalparkstyremodellen ble opprettet. Det eneste som knytter disse kommunene sammen er i så måte er at en nasjonalpark eller et verna område ikke følger kommunegrensene territorielt, men ofte strekker seg over flere kommuner. At de ”eier” noe sammen betyr i neste omgang at kommunene *kan* ta et felles strategisk ansvar for forvaltning og utvikling. Når aktørene velger å samarbeide i en slik nettverksmodell, så er det fordi de nå får en mulighet til det, det borger for mer lokaldemokrati som de selv har etterspurt, og et stort ønske om å kunne bidra til mer utvikling i disse områdene. Men for å få denne utviklingsrollen må de også ta forvaltningsoppdraget. Så langt er flere av deltagerne fra kommunene misfornøyde med bare ensidig å ha vært opptatt med vernestyringen, og ikke fått god nok uttelling for utviklingsdelen i oppgaveporteføljen:

*...vi har jo også tenkt tanken om at hvis vi ikke får denne arenaen til å bli slik vi ønsker, så ønsker ikke xxx-kommune på sikt å være med i et styre som vi ikke føler fungerer etter hensikten, og der vi ikke klarer å få til lokal verdiskaping, og der vi bare er et ekstra administrativt ledd (sitat gruppe 2).*

Dette sitatet viser også til at et annet aspekt ved styringsnettverk blir oppfylt: nemlig aktørenes mulighet til å avslutte sitt forhold til dette hvis de vil. Vi ser at i det øyeblikket de velger å jobbe sammen i et styringsnettverk, så blir de gjensidig avhengige av hverandre fordi de blir felles ansvarlig for avgjørelser som blir tatt – selv om det er lov å være uenig også offisielt.

De neste kriteriene som er viktig å analysere er i hvor stor grad aktørene samhandler og påvirker hverandre gjennom forhandlinger. Her er det en merkbar forskjell på graden av samhandling hos aktørene ut fra om det er vern eller bruk som det skal samhandles om. I



forhold til spørsmålet om vern er aktørene opptatt av å beskrive et veldig lite og trangt handlingsrom, der det offentlige har store styringsambisjoner og bestemmer mye. Likevel er de opptatte av å teste ut dette handlingsrommet:

*Jo, men så kaster disse juristene seg over dette (sakene, forfatterens anmerking), og vi må utfordre dem og se hva vi klarer å få ut av dette. Der er vi blitt litt kvassere nå, og det høres ut som om vi lokalpolitikere begynner å bli bekvem fordi vi synes det er bra, men så ser vi at det er litt vanskelig. Men nå prøver vi – og så ser vi om vi får det handlingsrommet vi kanskje ønsker etter hvert (sitat gruppe 2).*

På grunn av at aktørene er gjensidig avhengige av hverandre, er de nødt til å basere seg på forhandlinger for å få til felles beslutninger. Skal man beherske forhandlingssituasjoner er det viktig å kunne prosessledelse. Dette er det ikke blitt gitt opplæring i, og det har i liten grad vært et tema. Aktørene savnet videre arenaer å samhandle på når det kom til bruksdelen av oppdraget:

*Det er så synd at vi egentlig ikke har det (arena, forfatterens anmerking). Det tror jeg rett og slett er et ressurs spørsmål. Alle har så mye annet, og når vi først skal møtes så har vi blitt sittende med disse dispensasjonssakene (sitat gruppe 2)*

Siden lover og regler styrer mye av vernediskusjonen i MN, er det tilrettelegging rundt bruk av verna områder som for politikerne er det mest interessante. Her er det enkeltvedtak og bestillingsdialogen som så langt har vært innfallsvinkelen, mens den store synergieffekten lar vente på seg (sitat):

*Og sånne gode løsninger (Jarbru-saken, forfatterens kommentar) skulle jeg ønsket at vi kunne ha hatt veldig mange flere av – det er på en måte da vi er på vårt beste. Den lokale kunnskapen kommer til sin rette og hvor vi ser muligheter...(sitat gruppe 2).*

Kravet fra politikerne om å få mer tid til utvikling og prosessarbeid ble veldig tidlig synlig, og gjorde at de lenge har jobbet med å få utvidet handlingsrommet sitt til utvikling ved å la såkalte ”kurante saker” (dispensasjoner til motorferdsel) bli behandlet av forvalterne. Forskriften lot seg endelig endre i januar 2013, og dermed tror de selv at de får mulighet til å samhandle mer.

Det institusjonelle fellesskapet er i denne sammenhengen åpenbart i forhold til det regulative aspektet, der vedtektene er de mest faste reglene for deltagerne i styringsnettverket. I denne sammenhengen savnet jeg en gjennomgang i styret av hvilken strategisk rolle Faglig rådgivende utvalg og Administrativt kontaktutvalg skal ha, og videre hvordan de skal jobbe prosessrettet opp mot disse organene for å få til den nødvendige dialogen.

*Men det er veldig utfordrende å finne en god samarbeidsform som de (faglig rådgivende utvalg, red.anm) setter pris på og som gjør at de vil komme! At de vil sette av tid til å komme og møte nasjonalparkstyret!(sitat gruppe 2).*

Det normative aspektet har på mange måter gått seg til i løpet av årene MN har eksistert, og har rullet å feste seg i forhold til ”hvordan vi gjør ting hos oss” – basert på forhandlinger fram og tilbake over bordet for å få ting til, men det blir også beskrevet et lite forvaltningsmessig handlingsrom:

*Vi har ikke store konflikter innad i styret. Vi prøver å (...)jobbe fram gode løsninger. Det hender at vi er uenige, men ofte så kommer vi fram til en omforent løsning. Og det er to grunner til dette: det ene er at jeg tror det er en vilje i styret for å finne gode løsninger – og det er jo kjempebra! Det andre er jo at regelverket er jo så trangt at vi faktisk ikke har noe valg!(sitat gruppe2)*

Det er ikke alltid det er bare positive normer som danner bakteppet i et styres arbeid. Det er også viktig å tørre å ta opp verdier og holdninger til vurdering regelmessig, sånn at de (MN) som har definisjonsmakten på dette området er sitt demokratiske ansvar bevisst. Noen ganger skjer det eksempelvis at de ikke diskuterer andre kommuners saker aktivt– delvis på grunn av mangel på kunnskap og delvis fordi de er redd for og ”legge seg oppi” andres saker:

*Det er vanskelig for et medlem fra Meløy å ha sterke meninger om hva som er næringslivet i Saltdal sine behov. Og så er de konfliktsky. Og det å ta tak i en sak som innebærer konflikt i en annen kommune enn sin egen kan også virke utidig (sitat gruppe 1).*

Dette kan i verste fall være bekymringsfullt, og man bør diskutere innad i styre om det er slik, eventuelt hva man gjør for å motvirke denne typen holdninger.

Det imaginære aspektet som er viktig for dannelsen av bestemte visjoner og fortellinger for framtiden og gir aktørene felles identitet, er ikke så godt synlig.

*Vi trenger mer tid til å snakke om de store visjonene og strategiene. Det skal vi gjøre! (sitat gruppe 2).*

I denne sammenhengen burde det ha vært svært tydelig hva som menes med ”utviklings”-begrepet, og hvordan styret har tenkt å arbeide med dette framover. Dette burde ha vært grunnlaget for et visjonært strategisk dokument som styret jobbet etter og som samtidig burde ha vært rolleavklarende. Det siste ikke så mye for styrets del, selv om det alltid er en lur øvelse å foreta med jevne mellomrom, men mest for omverdenen. Det er viktig å forstå hva den såkalte tilretteleggingsfunksjonen går ut på for samarbeidspartnere. Hvis rollene hadde vært tydelige og forankringen hadde fungert godt i forhold til omgivelsene, og da spesielt den store regionale utviklingsaktøren; Nordland fylkeskommune, burde elementer fra et slikt dokument ha vært svært synlig i Fylkesplan for Nordland 2013-2025 (regional planstrategi og kunnskapsgrunnlaget) ([www.nfk.no](http://www.nfk.no)). Dette ville igjen ha dannet grunnlaget for innspill til

Utviklingsprogram for Nordland, som er handlingsdelen til Fylkesplanen ([www.nfk.no](http://www.nfk.no)). Slik det er nå er utviklingspotensialet nesten bare synlig i fylkesdelplanene for nasjonalparkene som etter hvert begynner å bli noen år, og derfor kanskje ikke helt oppdatert. MN er ikke invitert til å gi innspill til Fylkesplan for Nordland. Det er også fullt mulig å ha visjonære tanker og si noe om utviklingspotensialet i verna områder/randsoner i kommuneplanens samfunnsdel eller i en strategisk næringsplan. Her er det i 2013 en god mulighet for å implementere utviklingstenkingen i mange av kommuneplanene til deltagerne i MN, siden disse skal rulleres eller forfattes helt på nytt. Det institusjonelle fellesskapet er i så måte sterkt på noen områder og svakere og mer famlende på andre områder.

Til slutt så er det et kriterium som skal være oppfylt som går på at styringsnettverket må være selvregulerende innenfor rammer som ofte settes av politiske myndigheter. For MN sin del betyr dette at de ikke styres av markedskrefter, men av lover, forskrifter, verneplaner og en forhåndsdefinert bestillingsdialog. Det er en flat kommandostruktur - der leder, nesteleder og arbeidsutvalget velges av styret. Hver representant har en stemme og det er simpelt flertall som er avgjørende i vedtak. Det er Miljøverndepartementet som har initiert modellen, og derved rammene, rundt forvaltning av nasjonalparkene

*...og her har statsråden lagt fram et forslag for regjeringen (nasjonalparkstyremodellen, red. anmerkning) som ble vedtatt i regjeringen og så legger de det fram i en stortingsproposisjon for Stortinget (sitat gruppe 1).*

Styringsnettverket bør også sees på i sammenheng med både politiske og økonomiske omgivelser, selv om aktørene ikke alltid klarer å dra nødvendige bånd mellom lokalt og regionalt nivå.

*Det er selvfølgelig kommunene som må ta ansvaret for sin befolkning og legge til rette for dem. Og vi har sagt at vi skal være med å støtte opp – og vi har virkemidler vi kan bruke. Og det er også naturlig at vi står i lag om å stille krav til staten om at de er med og bidrar til å finansiere prosjektet. Men de må sjøl, lokalt og regionalt si hva det er de ønsker. Det er vanskelig! (sitat gruppe 2).*

Et siste kriterium er at styringsnettverket i vid forstand skal bidra til offentlig styring. Dette skjer for MN sin del først og fremst gjennom de mange vedtakene som fattes i styremøtene, verneplan/forskrift/forvaltningsplanarbeidet og det å utvikle konkrete tiltak gjennom bestillingsdialogen for å utvikle forståelsen for hva vern er i samfunnet, hvilke visjoner de har for vernet og hvilke verdier dette er basert på. Dette kommuniseres tydelig på hjemmesidene for styret. Og de jobber også i høyeste grad for å finne sitt handlingsrom innenfor utviklingsarbeidet. Dette har imidlertid tatt tid, og vært kilde til mange frustrasjoner.

Sammenfattet kan vi i tabellen under se forholdet mellom de ulike kriteriene for å være et styringsnettverk og hvordan de oppfylles i MN. Som vi ser så kan MN godt defineres som et styringsnettverk ut fra de kriteriene som er definert.

Tabell 5: Oppsummert analyse av i hvor stor grad kriterier for å være et styringsnettverk vs. Midtre Nordland nasjonalstyres oppbygging og innhold er oppfylt

Styringsnettverks-kriterier:	Gjensidig avhengighet	Autonome aktører	Aktører fra stat, marked og sivilsamfunn	Samhandler og forsøker å påvirke hverandre gjennom forhandlinger	Institusjonelt fellesskap	Selvregulering innenfor rammer satt av politiske myndigheter	Bidrar til offentlig styring
Vurdering av MN oppbygging og innhold:	Ja	Ja	Direkte og indirekte	Begrenset	Sterk på noen områder, svak på andre	Ja	Ja

### 5.8 Hvordan kan metastyring fremme effektivitet i Midtre Nordland nasjonalparkstyre?

For å metastyre MN slik at de er effektive kan metastyrer benytte seg av ulike indikatorer som omfatter prosessuelle og materielle aspekter av nettverksbasert styring. Dette er indikatorer som viser effektivitet på de ulike fasene i tiltaksprosessen: Hvordan tillitsbasert samhandling gjennom en pågående prosess formulerer, iverksetter og reviderer offentlig tiltakspolitikk. Slik starter man prosessen med å finne ut hvilke utfordringer som skal løses og ender med å legge grunnlag for framtidig samarbeid. Indikatorene for effektive styringsnettverk måler evnene til hvordan de er i stand til å løse følgende: Har styringsnettverket en felles problemdefinering og tiltaksforståelse, er tiltakene de iverksetter kostnadsbesparende og synergigivende, hvordan er tiltaksforankringen i forhold til omgivelsene, er de løsningsorienterte og til slutt; er de prosessorientert?

Det fins fire kriterier for metastyring med tilhørende indikatorer som jeg vil vurdere i forhold til om MN er effektive i sitt virke: Nettverksdesign, nettverksrammer, nettverksledelse og nettverksdeltagelse.

### 5.8.1 Nettverksdesign

Den første indikatoren for effektiv styring sett ut fra hvordan styringsnettverket er designet, er at metastyrer må legge til rette for en effektiv samhandling i mål/middelprosser som skal utføres i MN ved å sette klare resultatmål med frister for tiltaksporteføljen og dertil fokusere på mulighetene for innovasjon. Omsatt i praksis betyr dette å definere milepæler for å holde nettverksdeltagerne resultatorientert i form av konferanser, tiltaksforslag, rapporter, planer og direkte inngripen. Dernest er det viktig å definere og framforhandle klare tidsfrister for resultatene av tiltakene som er vedtatt. Den siste indikatoren går på om det er vilje og evne hos Miljøverndepartementet til å avslutte styringsnettverket hvis det viser seg å være mislykket.

Ved etablering av nasjonalparkstyrene hadde metastyrer et meget sterkt fokus på målene. Styrets hovedoppgave er tydeliggjort gjennom vedtektene, som kort fortalt går ut på at de har fått delegert forvaltningsmyndigheten for området. Styret skal ikke drive utvikling. Men styret kan legge til rette for næringsutvikling gjennom bestillingsdialogen ved at et verna område får for eksempel gode innfallsporter og at det er godt merkede stier. Dette slik at næringsaktører skal kunne dra nytte av verneområdet på en positiv måte. Altså en relativt begrenset oppgave, men svært krevende fordi forvaltningen forutsetter mye fagkunnskap på området. For å sette nettverksdeltagerne i stand til å foreta riktige beslutninger, ble det gjennomført samlinger ([www.nasjonalparkstyre.no](http://www.nasjonalparkstyre.no)), seminarer og konferanser. Det finnes ingen prosjektbeskrivelse av hvordan dette systematisk skulle skje når modellen ble innført, og inntrykket er at det gripes fatt i det som umiddelbart ble antatt å være nødvendig når et problem oppstod. Det ble mye informasjon for aktørene å sette seg inn i, men etter hvert forstod deltagerne at de ikke behøvde å sette seg inn i alle detaljene, bare de har forstått rammene de kunne handle innenfor.

Når informantene etter hvert forstod at dette handlingsrommet både innenfor forvaltning og utvikling var svært trangt, og ikke gav stort rom for innovasjon og nytenking på det nivået de ville, blir de frustrerte og følte seg til dels litt lurt. De blir satt til å detaljforvalte på et nivå som etter deres mening var en administrativ jobb. Nesten umiddelbart delegerte de forvaltningen av såkalte kurante saker over til et arbeidsutvalg som ble opprettet, for dernest å starte arbeidet med å få dette arbeidsområdet overført og delegert til forvalterne:

*...vi tok det opp med en gang: Vi må kunne delegere. Dette er ikke mulig! Og kurante saker ville vi at forvalterne skulle ta. Men det var ikke mulig. Men nå er det mulig! Så på siste styremøte så var det*

*kommet. Og det har vi jo tatt opp siden 2010 med Miljøverndepartementet: Dette går ikke an! Å ha et styre med kommuner og sametinget og så skal scootersakene gå der! (sitat gruppe 2).*

Vel to års arbeid ble i januar 2013 belønnet, og forvalterne kunne fra da av overta saksbehandlingen av kurante saker, slik at nettverksstyret kunne få jobbe mer med overordnede utviklingsoppgaver. Vi ser at MN selv lager seg et rom for å jobbe mer strategisk og på et annet felt som er utydelig definert. De ønsker å få til synergieffekter som et slikt styringsnettverk kan oppnå når mange beslutningstakere møtes, og ser at dette kan være den store forskjellen sammenlignet med da Fylkesmannen gjorde samme oppgaven. Derfor savner de en beskrivelse av dette i målene for sitt arbeid.

*Og jeg mener jo ikke at vi skal ødelegge verneverdiene på noen måte – det ligger jo fast (...) – men alt fokuset trenger ikke å være der, fordi vi skal jo legge til rette for lokal verdiskaping. Og det finnes ingenting i instruksene eller noen andre plasser som har dette fokuset (sitat gruppe 2).*

Det er interessant at MN oppjonerer mot selve designet av modellen og vil ha innretningen annerledes – de oversetter på en måte en sentral ordre til en regional forståelse med en mer ”nordlandsk” dialekt som passer dem bedre. Og det som er vel så interessant er at de får lov til det av metastyrer. Dette viser en dynamikk i ordningen som er bra for at styret skal kunne være mer innovativ. Oppsummert så ser vi at metastyrer legger til rette for at MN skal kunne settes i stand til å gjøre det arbeidet de er tiltenkt, men de blir ikke tilført prosesskunnskap i denne opplæringen, slik at de kan jobbe videre prosessuelt overfor faglig rådgivende utvalg, administrativt kontaktutvalg og andre aktører i en utviklingssammenheng. Dette må de ta ansvar for selv, hvilket de også har mulighet til å gjøre innenfor de gitte rammene. Metastyrer går også med på å endre delegeringsreglementet i en forståelse for at styringsnettverket vil jobbe mer utviklingsrettet. De legger derved til rette for innovasjon. Denne indikatoren må sees på som effektiv.

Neste indikator som er viktig å vurdere for om det metastyres godt, er å se på om det blir satt klare frister for rapportering av resultater på tiltak som er vedtatt. MN skal i hovedsak rapportere til Miljøverndepartementet og Miljødirektoratet om resultatene som oppnås. Her er det viktig å forstå hvordan tjenesteveiene er for rapportering av resultater for de forskjellige oppgavene til styringsnettverket. Oppgaveporteføljen er tredelt og består av verneplanarbeid, myndighetsutøving, og ulike tilretteleggingstiltak.

Mye av det som tar tid er arbeidet med verneplaner, forvaltningsplaner og verneforskrifter for de ulike verna områdene. Det er Fylkesmannen som har ansvaret for verneplanarbeidet med

de tilhørende verneforskrifter og den territorielle avgrensingen. MN har ansvaret for forvaltningsplanene (handlingsdelen), er de som tolker forskriftene og har ansvar for tiltakene. At MN har begrenset prosessansvar i verneplanarbeidet, betyr ikke at de ikke er engasjert i dette. De er med gjennom arbeidsutvalget for verneplanen, folkemøter, andre møter osv. Som regel klarer Fylkesmannen å finne løsninger som arbeidsutvalget kan slutte seg til, før saken sendes over til Miljøverndepartementet for godkjenning hos Kongen i Statsråd. Er det uenighet er det Fylkesmannen som bestemmer endelig innstilling. Den tilhørende forvaltningsplanen er det sekretariatet som arbeider med på vegne av styret. Dette skjer parallelt med verneplanarbeidet og gjør at styret må samarbeide tett om begge sakene gjennom hele prosessen. Det er Miljøverndepartementet som forbereder også dette for Kongen i Statsråd, og blir det ikke gjort endringer her kan styret i MN umiddelbart vedta forvaltningsplanen. Hele verneplanarbeidet følger plan- og bygningsloven, og siden det her er faste bestemmelser for høringer, inkludering av berørte parter osv. så tar denne prosessen en gitt forhåndsdefinert tid. Det er vanskelig å si noe mer om effektivitet i denne sammenhengen annet enn at det ble en ytterligere oppgavedeling av verneplanarbeidet med inntoget av nasjonalparkstyrene. Og at dette kan oppfattes som lite effektivt:

*...Regjeringa vil sitte med ansvaret for alt som skal opp til Kongen i Statsråd, og da har de sagt at det er slik at alt som heter utvikling av verneområder, eller utredning av vern, skal være forankret i statsforvatningen for å få lik policy selv om man er i det ene fylket eller det andre. Sånn at på Saltfjellet/Svartisen der det nå er revisjon (ny forvaltningsplan, red. anm.), og der det samtidig skal revideres både forskrifter og eventuelt arealgrense, så er det Fylkesmannen som sitter med ansvaret for dette, men etter naturmangfoldloven skal man utvikle forslag til forvaltningsplan samtidig, og dette ansvaret er hos styret. Vær så god å bli gal! (sitat gruppe 1).*

Det neste store arbeidsfeltet MN har er myndighetsutøving, som i praksis går ut på å vedta dispensasjoner av ulike slag, og å rapportere klare overskridelser av verneforskriften og i verste grad anmelde dette til politimyndighetene. I MN har denne delen av oppgaveporteføljen tatt uforholdsmessig lang tid.

*Men da har det jo gått to år der det har vært mye større byråkrati enn hva det var hos Fylkesmannen. Og det er jo ikke sånn det er tenkt – eller ment! Og folk i lokalsamfunnet er jo ikke dumme! De har jo sett at dette ikke er den optimale måten å forvalte på. Det er byråkratisk! Det tar tid! (sitat gruppe 2).*

Det at politikere skal jobbe på et slikt detaljnivå så vidt lenge, har som tidligere skrevet vært et problem og kjerne til mange frustrasjoner. Nå er imidlertid disse kurante sakene, det vil si søknader som går på ferdsel med utgangspunkt i de mer spesifiserte dispensasjonsbestemmelsene om ferdsel i verneforskriftene, delegert til naturforvalterne. Har

ikke forskriftene slike spesifiserte bestemmelser, så er det naturmangfoldloven §48 ([www.lovdata.no](http://www.lovdata.no)) som gjelder. Disse sakene kan ikke delegeres. Dette er styresaker, og idet de skal behandle en slik sak må søker beregne lengre behandlingstid, siden styret bare har møter fire ganger om året. I praksis vil dette si at mesteparten av disse søknadene igjen er ført over til Fylkesmannen, mens noen henger igjen hos MN. Det er ingenting som er spesielt effektivt med dette, siden det er nye ansatte hos Fylkesmannen som nå har fått denne saksbehandlingen, og ikke de som hadde disse sakene før. Sånn sett kan man si at saksbehandlingen har fått en merkostnad både i form av tid og penger.

Tilretteleggingsdelen som er den siste delen av oppgaveporteføljen er for styrets del i stor grad knyttet opp mot bestillingsdialogen og disponeringen av de såkalte ”frie” midlene. Omfanget av denne innretningen lyder på ca. halvannen million i året for bestillingsdialogen og et betydelig mindre beløp for de ”frie” midlene. Disse midlene skal fordeles til skjøtsels- og forvaltningstiltak i tråd med verneforskriftene. Informantene la i intervjuene ganske entydig vekt på tre forhold i forbindelse med disponeringen av disse midlene: Det er et stort byråkrati for lite penger. De ”frie” midlene er ikke til fri disposisjon fordi det ligger føringer på dem. Bestillingsdialogen bestemmes i praksis av Statens naturoppsyn – og så får MN lov til å prioritere tiltakene innenfor deres forslagsramme.

*...Er det mulig? – for et byråkrati for en og en halv million!(sitat gruppe 2)*

*...og så er det i neste omgang at: Ja, vi har jo noen som kan gjøre dette, men neida – det skal jo Fjelltjenesten gjøre! Det ligger jo en avtale i bunnen igjen. Så vi er ganske så bunden. Det er ikke ”frie” midler, og ikke får vi noen dynamikk i hvordan vi ønsker å gjøre og prioritere. Det er faktisk totalt låst! (sitat gruppe 2)*

*...Vi burde ha hatt mye mer direkte budsjettansvar, og så burde det være slik at alt som ikke blir oppbrukt i år kunne overføres til neste år. Så både organisatorisk og budsjettmessig er det et stort forbedringspotensiale (sitat gruppe 2).*

Det siste sitatet viser også at MN er misfornøyd med fristen for bestillingsdialogen. De prioriterer sine ønsker for tiltak neste år på høsten, mens pengene ikke kommer før i mars/april – hvilket betyr at det praktisk er vanskelig å få gjennomført tiltak som er basert på scootertransport, siden det da snart er barmarksesong. Hvis ikke tiltak blir gjennomført, ofte på grunn av varierende vær- og vindforhold, så er midlene ikke overførbare til neste år. Dette får igjen konsekvenser for rapporteringen til Miljødirektoratet og hvordan man til slutt beregner hvordan måloppnåelse blir for bruken av disse midlene. Hvis man alternativt ser dette ut fra metastyrers synspunkt, så følges imidlertid de oppsatte fristene veldig godt, og det rapporteres når det skal. Helt i tråd med de forventinger man har til MN. Dette gjør at det



oppstår en slags kryssuenighet om hvorvidt denne praktiseringen er bra eller ikke. Siden metastyrer mener dette er en hensiktsmessig ordning, mens informantene synes det motsatte, vurderes dette punktet til å være noe effektivt.

Den siste indikatoren som sier noe om nettverksdesign som kriterium for hvor effektivt Miljøverndepartementet metastyrer MN, er i hvilken grad de er i stand til å avslutte overflødige og mislykkede styringsnettverk. Her følger metastyrer utviklingen i styringsnettverket nøye og ser fram til å få evalueringen fra Riksrevisjonen. Foreløpig så er det en avventende skepsis til hva man har oppnådd, og et gryende håp om at dette kan endre seg framover:

*Ser man på realitetene så er det en dyr reform i forhold til det man kan si er konkrete gevinster. Altså de konkrete gevinstene kan jeg ikke se for øyeblikket. De kan komme med tiden. Så dette er et pessimistisk bilde av situasjonen, men jeg tror faktisk jeg har dekning for det (sitat gruppe 1).*

Informantene fra styret mener det er gått for kort tid for at de kan vise til resultater, spesielt i forhold til utviklingsoppgavene og de vil derfor ha mer tid for å sette i gang gode tiltak. Når det er sagt så forbeholder de seg retten til å avslutte sitt forhold til styringsnettverket. På spørsmål om modellen slik den foreligger i dag har livets rett i framtida svarer en informant:

*Ja, det sa de vel om den forrige også! Til evig tid! Det året jeg ble født så ble det bygd en butikk på hjemstedet mitt i mur, og det ble sagt at dette huset skulle stå til evig tid. Og så stod det i fire år, og så lå det flatt! Så nasjonalparkmodellen holder til neste vedtak. Det gjør jo det. Men jeg har litt sans for denne modellen (sitat gruppe 2).*

Ut fra disse sitatene vurderes denne indikatoren til å være noe effektiv. Grunnen til at den ikke vurderes som effektiv, er at med all innsatsen i form av tid og ikke minst penger som er lagt ned i denne forvaltningsreformen fra sentralt hold, vil det være vanskelig å reverseres dette tilbake til det nivået der det var tidligere. Prestisje er også viktig å ta med i denne beregningen. Da er det enklere å endre modellen slik at den blir mer hensiktsmessig for lokal/regionalnivået. Miljøverndepartementet har vist at de er villige til dette, og slik vil den sannsynligvis bestå hvis brukerne er fornøyde.

Oppsummert så ser vi at nettverksdesign brukes av metastyrer på en noe varierende effektiv måte, der evnen til å sette klare mål og legge til rette for innovasjon indirekte kommer best ut og vurderes til å være effektiv. Mens i forhold til det og sette tidsfrister for rapportering av gjennomførte tiltak, så metastyrer Miljøverndirektoratet delvis til forargelse (bestillingsdialogen og de "frie" midlene). Gjennomføring av enkelte oppgaver tar også mye mer tid en tidligere (dispensasjonsvedtakene og verneplanarbeidet). Denne indikatoren

vurderes derfor til å være noe effektiv. I forhold til å avvikle selve styringsmodellen antas det at det er kommet til et slags ”point of no return”, der det å overføre makt fra lokalt/regionalt nivå tilbake til staten antas å gå mot de politiske gjeldende trendene i dag og derfor svært lite sannsynlig. Endringer i modellen slik det allerede henvises til, kan derfor være svaret på spørsmålet om det går an å gjøre dette mer hensiktsmessig. Dette vurderes til å være noe effektivt.

### **5.8.2 Nettverkets rammeverk**

En metastyrer kan tilrettelegge for effektiv styring ved å styrke selve driften i et styringsnettverk, noe som også kan kalles for rammen rundt. I vårt tilfelle vil hovedgrunnen for å ha gode rammer rundt MN være at metastyrer da skaper arenaer for samhandling og kan styrke prosessene internt. Gode prosesser tar tid og er ofte omfattende. Derfor vil den første indikatoren som skal vurderes være å analysere hvordan det bidras med budsjettmessige midler og spesifisere de lovmessige forhold styringsnettverket skal jobbe under være et viktig bidrag. Målene må være tydelige og ikke minst gjenspeile det felles oppdraget styringsnettverket har, fordi dette former virkemiddelbruken som saktørene tar sikte på å bruke til bestemte formål. En annen indikator på effektiv styring i denne sammenhengen er å se på om metastyrer gjør en god jobb med å styrke avhengigheten mellom aktørene internt. Klarer de dette, vil synergieffekt oppstå fordi aktørene mobiliserer ressurser utenfor styringsnettverket. Dette fordrer at det sentralt gjøres en jobb med å avklare interesser, roller og kapasitet hos de deltagende aktørene. Og at Miljøverndepartementet tilbyr seg og delfinansiere aktiviteter og tiltaksløsninger som alle saktørene kan bli enige om.

Til slutt tilsier den siste indikatoren at det er det viktig å se på hvordan metastyrer belønner MN for effektivitetsgevinster som måtte oppstå, for å oppmuntre til videre innsats. Dette kan enkelt gjøres ved å utvide MNs ansvarsområde og autonomi, gi økte bevilgninger til dem eller øke deres prestisje og påvirkningsmuligheter. Selve aktørene i styringsnettverket kan tilbys incentiver som for eksempel bedre service, oppgradere deres politiske status, gi dem tilgang til andre politiske områder eller kompensere dem for tid og energi som blir investert i styringsnettverket.

Den første indikatoren sier noe om hvor effektive rammer et styringsnettverk har, her forstått som hvordan Miljøverndepartementet legger til rette for arbeidet med tilfredsstillende

budsjett, lovmessige forhold og klare mål. Sjelden er det i verneforvaltningen investert så mye midler som da forvaltningsreformen av 2010 skulle lanseres. Verneforvaltningen skulle få en ny ham og i en forståelse for at denne modellen ville koste adskillig mer enn hva var tilfellet når Fylkesmannen satt med oppgavene, ble det rundhåndet bevilget midler til dette.

Forutsetningene for å få en god start var altså finansielt tilstede med et slikt utgangspunkt. I denne bevilgingen lå det innbakt flere viktige bidrag fra Miljøverndepartementet: nemlig naturforvalterne som fikk i oppgave å legge til rette for alle administrative forhold som et slikt styringsnettverk trenger. Disse ble gitt nye og tidsriktige kontorer i fellesskap med nasjonalparksentret på Storjord med alle tilhørende tekniske hjelpemidler. Den nye naturmangfoldloven som kom i 2009 var det lovmessige grunnlaget som nasjonalparkstyrene skulle forholde seg til og styre etter. Mer effektivt kan det ikke gjøres. Her har metastyrer lagt alt til rette for at det skal skapes gode arenaer for samhandling.

Målene for MN er vedtektene som tar utgangspunkt i naturmangfoldloven. Dette dokumentet sammen med St.prop 1-s, Miljøverndepartementet 2009-10 var de eneste dokumentene aktørene hadde tilgjengelig ved oppstarten. Vedtektene er svært tydelige på hva som er styringsnettverkets oppgaver og rammer. Sånn sett er aktiviteten som skal utføres gitt på en effektiv måte. Naturmangfoldloven legger til grunn viktige miljørettslige prinsipper som skal gjelde for alle sektorer og bidra til å sikre bærekraftig bruk av naturen. Når NMF endelig ble vedtatt, lå det imidlertid bak en fire års lang drakamp innad i regjeringen. Dette viser det potensielle politiske ”kruttet” som er forbundet med denne loven, idet regjeringen Stoltenberg 2 var kjent som de mest ”miljøvennlige” på Stortinget – og selv innad der var politikerne uenige. De andre partiene er sånn sett kjent for å være mer liberal i forhold til vernepolitikken. Dette betyr at det ikke finnes en felles politisk meningsplattform når det kommer til vern av natur i Norge. Og dette vil gjenspeile seg i nasjonalparkstyrene fordi der sitter det politikere fra alle typer parti representert. Disse må imidlertid arbeide for målene som er satt sentralt selv om de kanskje ikke er helt enige i dem. For at de skal forstå innholdet og viktigheten bak NMF, så blir MN første året kurset og på denne måten satt i stand til å foreta bedre og mer konsistente beslutninger. Slik er MD effektive i å kommunisere den vedtatte meningsplattformen.

Den andre indikatoren for å vurdere hvor effektive rammen blir satt, er å se på hvordan det tilrettelegges for synergieffekter som måtte oppstå på bakgrunn av at det blir skapt sterk gjensidighet i styringsnettverket. Modellen for de nye nasjonalparkstyrene er laget med tanke på å skulle sikre samordning på flere nivå: Først og fremst politisk mellom kommunene som

sammen har territorier med høy vernestatus, dernest mellom MN i vårt tilfelle og interessentene i området og endelig mellom styret og de administrative fagansvarlige i deltagerkommunene. Det er i skjæringspunktet mellom de ulike nivåene og utvalgene i modellen (og samfunnet for øvrig) at de store synergiene er tenkt å skulle oppstå. Dette skjer foreløpig i liten grad.

*...når det ikke har så sterkt fokus i vedtektene (næringsutvikling, red.anm.), så er det fordi det ikke er det som er den juridiske oppgaven til styret. Men derimot kan det være en oppgave som kan være ønskelig å jobbe med. Så jeg har hatt fokus på dette siden de ble etablert som styre og har påpekt at skal dette samarbeidet bli vellykket, så må de få til noe mer (sitat gruppe 1).*

Grunnen til at det er lite synergieffekter er nettopp de mange nivåene og det høye antall deltagerkommuner som forutsetter forankring i utrolig mange ledd. Noe som gjør modellen vanskelig håndterbar og meget krevende. At modellen også er initiert ovenfra-og-ned gjør dette ikke enklere. Dette gjør at forvalterne og styremedlemmene i MN har en stor jobb med å forklare deltagerne i faglig rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg hvordan dette henger sammen, hvilken rolle disse skal ha og hvordan de skal jobbe videre hjemme i sitt lokalmiljø. Sagt på en mer konkret måte; hele forankringsarbeidet må også gjøres ovenfra-og-ned:

*...og når dette står i fylkesdelplanen, og at vi skal utvikle nasjonalparken gjennom en arkitektkonkurranse, så har de som har initiert disse prosjektene og gått videre med dem fått støtte til dette. Men de har fått støtte til et prosjekt som ikke nødvendigvis hadde forankring. På grunn av at hovedstrategien ikke var tatt ned og forankret i kommunene (sitat gruppe 2).*

Et annet sitat som bekrefter at styret har mye upløyd mark å forholde seg til for å få avklart ulike roller er dette:

*For kommunene på sin side vil jo gjerne gjøre noe på dette (Saivu, red. anm.), men på den andre siden så synes de at det er staten som har verna området og staten som har ansvar. Så det er jo en av de sakene som vi har prøvd å følge litt opp og der vi har prøvd å få kommunene til å møtes, og de har jo gjort dette. Men framdrifta er ikke så snar som vi skulle ha ønsket (sitat gruppe 2).*

Etter gjennomgangen med informantene er jeg også usikker på om styret har en klar forventning til sine interessenter og hva som skal være deres agenda. Vet styringsnettverket hva de vil med sine underorganer? Det finnes ikke en beskrivelse av hvilke roller faglig rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg skal ha – man får følelsen av deres samhandling noen ganger ”bare blir sånn”.

*Vi må avklare rollene, og finne ut at sammen må vi løse disse tingene. Vi må sette oss ned i lag...det trenger vi noe tid til (sitat gruppe 2).*

Disse utvalgene er et viktig bidrag til forankringsarbeidet som styringsnettverket har ansvaret for mot det sivile samfunnet, og i den grad de klarer å håndtere forskjeller konstruktivt kan dette være med å skape endring og innovasjon som er samarbeidsdrevet. Motivasjonen fra metastyrer skulle ideelt sett ha vært å styrke de pågående prosessene på alle nivåene rettet mot å utforme arenaer for samarbeid. Men her slipper Miljøverndepartementet delvis taket ved at de bare tilrettelegger for selve styrets arbeid – og ikke underutvalgene i noen særlig annen grad enn at de sørger for at møtelokaler/mat blir dekket. MN søker å samhandle med omverdenen gjennom ”døtrene”, faglig rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg. Det er representantene i disse forumene som skal ta med seg innspill, tanker og tiltak for gjennomføring i sine organisasjoner . Hvis det ikke skjer gjennom denne tjenesteveien – hvor skal det da skje?

*Kommunene har jo mulighet til det, og det er jo de selv som har ansvaret for å gripe det handlingsrommet de har til å benytte verneområdene til et viktig element i kommunens næringsutvikling (sitat gruppe 1).*

Dette sitatet plasserer helt riktig ansvaret for utviklingen hos kommunene, og i tillegg har fylkeskommunen, sametingsadministrasjonen og Salten regionråd et regionalt utviklingsansvar. I denne sammenhengen er det påfallende at fylkeskommunen og sametinget ikke har en egen administrativ representant i noen av disse utvalgene. Det fins rett og slett ingen åpen vei fra MN til fylkes- og sametinget administrativt. Tatt i betraktning av at det er der hovedtyngden av regionale utviklingsmidler ligger er dette rart. Det er heller ingen tjenestevei tilbake til Salten regionråd, og derved ordførerne, som var de som i sin tid ønsket denne måten å organisere verneforvaltningen på. Når Miljøverndepartementet heller ikke får bare ordførere og varaordførere til å representere den enkelte kommune i styret og oppgaven blir ivaretatt delvis av opposisjonelle og vararepresentanter til kommunestyrene, så resulterer dette i en svakere forankring i kommunene og en lengre vei å gå i beslutningssaker som krever reell politisk innflytelse.

Den siste indikatoren som bør vurderes når det skal analyseres om et nettverks rammebetingelser er effektive, er om metastyreren deler effektivitetsgevinster som oppstår av nettverksstyringen med nettverket og nettverksaktørene. Det er vanskelig å se at Miljøverndepartementet på noen måter ”premierer” MN for å stå på og for at de bruker tid på å endre det som skal til for å bli bedre på oppgaveløsningen. Men det må jo også her kunne hevdes med rett at endringene som er gjort ikke har hatt tid til å virke, slik at synergier kan oppstå. Derfor er det heller ikke så mange resultater å premiere. Miljødirektoratet derimot,

skryter av MN for deres innsats med å gjøre informasjon tilgjengelig om styrets arbeid til folk flest.

*Ellers så fikk vi premie fra direktoratet fordi vi var det første styret som var oppe og gikk med egen hjemmeside (sitat gruppe 2).*

En annen form for å legge til rette for ønskelig adferd er å tilby kompensasjon for tid og energi som er investert i styringsnettverket. Dette blir gjort ved å betale styredeltagerne for forberedelser til møter, møtegodtgjørelser, reiser osv. Resultatet av vurderingen over gjør at denne indikatoren blir vurdert til noe effektivt.

Oppsummert om hvor effektive rammer MN har: Miljøverndepartementet legger svært godt til rette for arbeidet med tilfredsstillende budsjett, lovmessige forhold og klare mål. Denne indikatoren framtrer som kanskje den best tilrettelagte i hele analysen. Det ligger en egen lov til grunn for etableringen av MN, det følger penger med oppstarten og målene er tydelige for alle. Dette vurderes som effektivt. Verre er det med synergieffektene som skulle oppstå på bakgrunn av samhandling. MNs utvikling av verna områder er dårlig forankret i lokalmiljøet, hvilket tyder på at ”døtrene”, faglig rådgivende utvalg og administrativt, ikke fungerer helt etter hensikten. Det mangler også åpne linjer og egnede fora for de regionale virkemiddelaktørene til å engasjere seg i. Så langt er det få eller ingen synergieffekter å finne i samhandlingen mellom styringsnettverket og omverdenen. Dette gjør at denne indikatoren vurderes til lite effektivt. Det har ikke vært så mange gevinster for metastyrer å dele med MN. Dette vurderes som noe effektivt.

### **5.8.3 Nettverksledelse**

Samhandling og dialog mellom metastyrer og MN er det tredje metastyringskriteriet, som blir kalt nettverksledelse. Dette kriteriet kan øke effektiviteten i styringsnettverket ved å redusere transaksjonskostnadene. For å klare dette er den første indikatoren at metastyrer legger til rette for nettverksaktørens individuelle og kollektive læring. En annen indikator nettverksledelse kan vurderes ut fra er metastyrers evne til å redusere destruktive spenninger innad i styringsnettverket. Den siste indikatoren går ut på at Miljøverndepartementet må være villig til å foreta endringer i mål/middelbruken dersom dette ikke fører til økte kostnader, eller også er resultatet av et politisk kompromiss mellom sentrale aktører. Hvis Miljøverndepartementet insisterer på å beholde forhåndsdefinerte mål og forvalte midler på den måten de alltid har gjort, vil dette være en barriere for læring og innovasjon for å finne på nye tiltak i styringsnettverket.

Den første indikatoren for å vurdere om hvorvidt nettverksledelsen er effektiv, går ut på blant annet å styrke MN ved å legge til rette for felles læring for å redusere spenninger. Dette er kanskje det vanskeligste punktet en metastyrer kan bidra med – å forstå hva det er nettverksaktørene trenger av kompetanse for å kunne gjennomføre oppgavene de blir satt til. Informantene refererte til god og nok opplæring på det feltet de skulle forvalte. Her har Miljødirektoratet fått i oppdrag å sørge for at kompetansen blir styrket. Dette har resultert i flere kurs og seminarer med hovedtema naturmangfoldloven, og det er meningen at Fylkesmannen på sikt skal overta dette ansvaret ([www.nasjonalparkstyre.no](http://www.nasjonalparkstyre.no)). En annen læringsarena som har vært både populær og lærerik er nasjonalparkkonferansene ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) og [www.njff.no](http://www.njff.no)). Når informantene videre refererte til temaene prosesskompetanse og strategikunnskap for å kunne gjøre en god jobb opp mot underutvalgene og få dem med på felles tenking og arbeid framover, svarte disse at det var opp til dem selv å etterspørre dette og at dette ville bli gjort på et senere tidspunkt. Metastyrene så ingen umiddelbare behov for dette:

*...jeg blir jo litt overrasket hvis kommunestyrerepresentantene ikke vet hvordan de skal jobbe sammen. Jeg trodde det lå i sakens natur at de var vant til å samarbeide og vant til å løse saker sammen for å ta politiske beslutninger (sitat gruppe 1).*

Hvilket også er naturlig på bakgrunn av det oppdraget MN har fått. Her trenger man bare den rene forvaltningskompetansen for å gjøre en god jobb for metastyrene. Dette må kunne sees på som effektivt. Hvilken kompetanse styret og muligens underutvalgene trenger for å jobbe mer utviklingsrettet framover er en annen sak. Her er imidlertid styret seg sitt eget ansvar bevisst, og vil ta grep om nødvendig.

*Det blir en felles utfordring (initiere prosesskompetanse, red. anm.). På styreevalueringen på siste møtet oppsummeres det mer avklaringer om styrets rolle, handlingsrom, mandat og at de ønsker å gå videre inn i dette og se. Og jeg tror at denne biten med opplæring, så vil det nok dukke opp ting der som ...for nå har jo forvaltninga ved direktoratet og Fylkesmannen vært svært på tilbudssiden når det gjelder å gi faglig opplæring og skoleing av forvaltningsjobben... (sitat gruppe 2).*

Hvis de ser behovet og gjør det selv er jo dette også effektivt, selv om kanskje ideelt sett så burde de som metastyrer dette styringsnettverket i utgangspunktet ha sett behovet for prosesskompetanse. Både i forhold til publikum i forbindelse med verneplanprosesser, men også i forbindelse med styrets dialogarbeid overfor underutvalgene. I forhold til strategikunnskap blir det referert til at en av forvalterne har dette, men at informantene i det videre arbeidet ønsker å styrke denne siden av forvaltningen hvis en ny forvalter skal ansettes.

Som den andre indikatoren for å vurdere om metastyrer bedriver nettverksledelse effektivt, trekkes det fram at det å redusere destruktive spenninger er viktig. Dette kan skje gjennom kontroll av agenda, kunnskapsinnhenting og felles læring. I tilfellet MN kan det hevdes at agendaen som settes av Miljøverndepartementet for styret er svært styrt. Informantene lurer aldri på hva deres oppgave er i forhold til å levere det som blir etterspurt. I alle tradisjonelle resultatmålinger vil de derfor score høyt på måloppnåelse. At de noen ganger er uenige med fortolkningen av enkeltsaker og stemmer i mot forvalternes innstilling, må sees på som et sunnhetstegn og er som oftest en etterspørsel etter mer lokalt handlingsrom. Dette er i utgangspunktet effektivt, men måles dette alternativt opp mot hvordan ordningen ble praktisert før er det lite effektivt:

*Et styremøte koster gjerne 50-60.000 for MN. Det er nesten farlig å begynne å regne på det, men jeg tror at slik det er nå, så går 2/3 av alle pengene til saksforberedelser. Så hadde Fylkesmannen hatt dette ville de ha klart seg med 1 stilling i stedet for 3 (sitat gruppe 1).*

Et annet moment som går igjen mange, mange ganger i intervjuene og som ikke er akkurat spenningsreducerende er metastyrers behov for å bruke lang tid i vurdering av saker som kanskje skal påklages/behandles. Et eksempel som synliggjør dette er saken Stolpen gård. Denne dreide seg om en sauebonde som hadde behov for å kjøre inn i et vernet område for å se til dyrene sine. Arbeidsutvalget bestemte da mot forvalters innstilling, at bonden skulle som før få lov til å kjøre fra vernegrensa og inn til Jarbufjellgård, der tilsynet av sauene skulle fortsette til fots. Saken ble påklagd og mens den lå til behandling, fikk ikke bonden lov til å kjøre inn i området. Han mistet over 50% av sauene sine på beite.

*Men du vet; de har all verdens tid nede i departementet...(sitat gruppe 2).*

Når resultatet ble som det ble for bondens del, setter det selvfølgelig ekstra følelser i sving når ting tar lang tid. I en helt annen sammenheng – om tiden det tok å få lov til å endre delegasjonsreglementet - ble følgende uttalt:

*Jeg tror det er den type mulighet vi har ute på bygda, men det gjør det jo ekstra ergerlig at departementet kan sitte der å ha god tid i to år, og vi driver på med å ødelegge den lokale forvaltningen med den sendrektigheten (sitat gruppe 2).*

Det er ikke mange saker som blir påklagd i MN, og det kan være bra, siden denne saksbehandlingstiden ofte tar lang tid for utålmodige politikere. Det ligger imidlertid i sakens natur at et departement nødvendigvis bruker lang tid på å juridisk vurdere saker, mens politikere som er resultatorienterte ønsker saker raskt avklart. Dette er et vanskelig utgangspunkt for kommunikasjonen i betente politiske saker mellom departement og



nasjonalparkstyret. Og hvordan denne problemstillingen lar seg løse er vanskelig å si noe om – men dette vurderes som lite effektivt slik det er i dag.

Det er også et gap mellom metastyret og MN i forhold til forståelsen av hvor viktig felles kunnskapsinnhenting er på enkelte områder. Dette er ikke foreløpig et tema som informantene peker på gir spenninger av betydning. Men det kan fort bli det, om ikke det blir en diskusjon med påfølgende avklaring. MN har her et pågående samarbeid med Nordlandsforskning for å utvikle besøksstrategier på bakgrunn av hvem det er som bruker områdene. Dette gjøres gjennom to mindre Virkemidler for Regional forskning, utvikling og Innovasjon (VRI) – prosjekter. VRI i Nordland er for øvrig et konsortium bestående av Nordland fylkeskommune med 14 partnere fra akademia og virkemiddelapparatet – herunder også Fylkesmannen i Nordland (landbruksavdelingen) ([www.nfk.no](http://www.nfk.no)). Styrets ønske om å kunne nyttiggjøre seg av slik forskning ligger forankret i vedtektene (§1 hovedformål), der det spesifikt står at forvaltningen skal være kunnskapsbasert. Metastyret er ikke av samme oppfatning:

*Men vi må være veldig tydelige og ha klart for oss hva som er styrets oppgaver: de har fått delegert myndighet til å forvalte verneområdet i hht forvaltningsplan, verneforskrift og naturmangfoldsloven. Det er styrets oppgave. Jeg vil bare dra en parallell: FM hadde heller ingen forskningsoppgaver, FM skulle heller ikke iverksette forskning. Selv om FM skulle kunne ønsket seg å gjøre dette, så lå dette ikke innenfor mandatet til FM. Det er det andre som...for så vidt kunne FM påpeke et forskningsbehov innenfor ulike temaer, men det var andre som skulle utføre det og søke om penger til å gjennomføre en slik type forskning. Styret har fått overført den myndigheten FM hadde før. Det er ingenting annet enn den myndigheten som styret har overført (sitat gruppe 1).*

I dette avdekte gapet ligger det også noen utfordringer som må løses. Nå ble de omtalte VRI-søknadene finansiert utenfra og Fylkesmannen stod som søker med sitt organisasjonsnummer siden MN ikke har eget. Dette kan være komplisert for metastyret siden oppdragsforskning ikke ligger inne i oppgaveportefølgen til MN. På den andre siden så er det vanskelig å forstå at et statlig styre som tar på seg alt ansvar for regional forvaltning innen en sektor ikke aktivt skal kunne bestille seg forskning som kan være bakgrunnsteppe for viktige avgjørelser. Under intervjuene fikk jeg som så mange ganger før en følelse av at MN også var først ute med denne problemstillingen, og at denne holdningen fra metastyrets ståsted kanskje ikke var helt gjennomtenkt. Dette berger for gjennomgang av dette temaet. Kunnskapsbasert læring fordrer at MN faktisk har tilgang til å bestille kunnskap – hvilket de ikke har i dag. Dette er lite effektiv nettverksledelse.

Som en tredje og siste indikator som bør analyseres, framstår en fleksibel justering av mål og virkemiddelbruk som en metode som er akseptabel for å oppmuntre til nytenking. Så langt kan det hevdes at Miljøverndepartementet ikke har endret verken målene eller

virkemiddelbruken i særlig stor grad som ett ledd i å oppmuntre til innovasjon. Styret har bare en gang forsøkt å endre vedtektene, men da ikke for å endre selve innholdet i oppgavene som er tildelt. Dette var mest for å rette opp en faktisk feil.

*Vi har prøvd å endre noe som helt klart er feil, men vi har ikke endra det slik at vi har prøvd å få inn lokal verdiskaping i de (sitat gruppe 2).*

Det kan framstå som noe spesielt at styret ikke har forsøkt å måljustere vedtektene, spesielt siden de fikk delegert saksbehandlingen av de kurante arbeidsoppgavene. De fikk endret denne praksisen fordi de ønsket seg mer handlingsrom til utvikling – og dette har de fått. Men dette er ikke tydeliggjort i vedtektene. De mangler derfor en god nok forankring for sine prioriteringer i vedtektene. Hvem som har ansvaret for å sette i gang prosessen med å endre vedtektene – styret eller Miljøverndepartementet, er ganske uvesentlig bare dette blir gjort. Dette ville gitt styret ytterligere ryggdekning for å prioritere slik de gjør.

Oppsummert så ser vi at metastyrer legger noe effektivt til rette for opplæring i det rent forvaltningsmessige, men at prosesskompetanse og strategikunnskap ikke er prioritert. Dette var heller ikke etterspurt kunnskap de tre første årene styret var i funksjon, men framover vil dette bli et tema når utvikling skal prioriteres mer. At læring blir lagt vekt på i så stor grad styrker troen på at dette var en viktig grunn for etablering av styringsnettverket. Det er videre et lavt konfliktnivå innad i styret, mens mellom styret og metastyrer er konfliktene mer tydelige. Dette gjør at innsatsen for å redusere spenningsnivået ikke har vært tiltrengt enda. At det tar lang tid å få saker avgjort trekker mye ned, og denne indikatoren vurderes derfor som lite effektiv. Styret etterspør videre å foreta kunnskapsbaserte beslutninger og ønsker å være fri til å bestille forskning som kan hjelpe dem når det trengs. Dette er ikke innenfor rammene av det som metastyrer synes er deres oppgave og er derfor et tema som bør avklares framover. Mål- og virkemiddeljustering er så langt ikke foretatt, og derfor er det vanskelig for styret å framstå som innovativt og nytenkende i sitt virke. Indikatoren blir derfor vurdert som lite effektiv.

#### **5.8.4 Nettverksdeltagelse**

Det siste nettverkskriteriet går ut på at metastyreren må innta en aktiv posisjon for å sikre deltagelse av de riktige aktørene. En slik deltagelse betyr at metastyrer må ha mulighet for å influere på arbeidet som blir gjort i nettverket og påse at styringen er demokratisk og effektiv. Dette kriteriet blir i effektivitetssammenheng sett på som spesielt egnet for å lage en felles fremtid for varig samarbeid. Den første indikatoren for effektivitet metastyrer kan vurderes ut fra i forhold til deltagelse er å legge til rette for at saker som har gitt suksess blir oppfattet som

felles eierskap i styringsnettverket. Den neste indikatoren for å oppnå effektivitet i styringsnettverk er tillit. For å få til samarbeid er tillit helt avgjørende. metastyrers jobb vil her være å få og bygge tillit mellom nettverksdeltagerne. Den siste indikatoren for nettverksbasert styring er basert på en del prøving og feiling. Det er viktig å evaluere hva det er som gikk rett/galt og hvorfor det gjorde det for så å oppmuntre styringsnettverket til å institusjonalisere suksessoppskriftene og lære av det som gikk dårlig.

Den første indikatoren metastyrer må legge effektivt til rette for er å lette vedvarende samarbeid i styringsnettverket ved å se til at det blir produsert raske seire og skape felles eierskap av dem. Dette kan de gjøre ved å påvirke agendaen. En metastyrer kan påvirke agendaen til ett styringsnettverk ved å prioritere saker som med stor sannsynlighet gir suksess og dermed sikre seier gjennom å dra fram bidraget til den enkelte deltageren og vektlegge dette. En felles oppfatning av at styringsnettverket vedtar gode tiltak som settes ut i livet vil øke lysten til å jobbe sammen videre og forplikte seg enda mer i framtiden. I utgangspunktet gjør MD dette i liten grad ved at ”må”- oppgavene bare er forvaltningsorientert. Forvaltning er forvaltning og inneholder lite annet en saksbehandling, om enn i noen tilfeller på et høyere nivå. Det er lite suksesspotensiale i å forvalte godt, noe som har mer karakter. Enten så utfører styret oppgavene, eller så gjør de det i av å være en driftsoppgave enn utvikling og overordnet tenking. Det er ingenting sensasjonelt med dette, annet en at det koster mye mer enn hva var tilfelle når Fylkesmannen gjorde de samme oppgavene. Der suksesshistoriene kommer, og skulle ha kommet i enda større grad, er på utviklingssiden (bør-oppgavene). Og det er tross alt noen gode historier som kommer under kategorien ”frukten som henger lavest nede på treet” – her fortolket som mindre og mellomstore seirer. Flytting og tilbygg av hytta Fjellrosa i Rago er et lite sånt eksempel, selv om Sørfold og Fauske Jeger og Fiskeforening ikke fikk det helt slik de ønsket i utgangspunktet, ble resultatet bra til slutt. Det samme var det med stallen på Jarbru, som ble flyttet og reparert. I dette tilfellet ville Bodø og omegn turistforening rive den gamle stallen og bygge nytt utedo, mens man ved styrets hjelp heller tok vare på den gamle driftsbygningen og bevarte et meget gammelt landskapsuttrykk. Begge disse tilfellene kom i stand fordi styret var proaktiv og søkte om finansiering fra mange ulike instanser.

Det som imidlertid virkelig kunne ha vært en seier for styringsnettverket av betydelig format, er det såkalte sykkelprosjektet i Saltdal. Dette dreier seg om en gjennomgående sykkeløypetrase fra Saltfjellet til Kjerringøy med mulighet for stor næringsmessig avkastning i randsonen av *to* nasjonalparker og som etter styrets mening ikke hadde betydning for verneverdiene. Dette er for øvrig et «Naturarven som verdiskaper»-prosjekt, finansiert av

Miljøverndepartementet, som har til hensikt å være en pilot i nasjonal sammenheng for å få fram de gode eksemplene på hvordan man kan nyttiggjøre seg verna områder i utviklingssammenheng ([www.miljodirektoratet.no](http://www.miljodirektoratet.no)). Siden 1,3 km av denne traseen er innenfor nasjonalparkgrensen forbeholdte Fylkesmannen seg å vurdere dette vedtakets lovlighet. Da denne instansen etter ett års vurdering valgte og ikke påklage vedtaket om dispensasjon fra styret til å fullføre dette prosjektet, overprøver så Miljødirektoratet dette i neste omgang. Og mens de har saken til vurdering, så er sykkelprosjektet i Saltdal over, prosjektlederen går tilbake i sin gamle jobb og en stor frustrasjon sprer seg hos aktørene (Andreassen 2013).

Små suksesshistorier er bra, men store er enda bedre i denne sammenhengen. MN og Miljøverndepartementet hadde kunnet behøve et positivt utfall i Saltdalssaken – noe som mest sannsynligvis ville ha gitt dem oppmerksomhet på nasjonalt hold og et tiltrengt bedre omdømme lokalt. Denne typen arbeid bør fortsettes med, fordi det styrker fortellingen om MN og deres partnere. En sammenlagt vurdering av dette punktet fører til at dette forstås som lite effektivt.

Den neste indikatoren for å være effektiv i denne sammenhengen er når metastyrer viser tillit for å oppnå og bygge tillit. Her er metastyrers utfordring å få styret til å velge en samarbeidende strategi i jobbingen med styringsnettverket i stedet for en konkurrerende strategi. Utgangspunktet vil være at for å få tillit må man gi tillit og at det skapes en forventning om at den enkelte skal avstå fra å utnytte en åpning i forhandlinger til sin egen fordel. Foreløpig så tyder det på at styret har valgt en samarbeidende strategi fordi det er lite konflikter i styret.

*Vi har den policyen at den enkelte kan gjøre rede for hva de mener i enkeltsaker. Og der er ikke sånn at du må stå fram og forsvare et vedtak som du ikke er enig i. Du kan si fra at du ikke synes dette er et riktig vedtak og at du mener sånn og sånn. Men som oftest jobber vi oss fram til felles løsninger og felles vedtak. Det er det som er vanlig (sitat gruppe 2).*

Imidlertid ligger det latent noen utfordringer når det skal vedtas handlingsplaner og verneforskrifter i forhold til reindriftsnæringen som muligens kan føre til at representantene for reindriften kan komme i et mulig krysspress. På den ene siden skal de være talerør for næringa, mens på den andre siden skal de sørge for at alle andre interesser også blir ivaretatt. Det blir i fremtiden interessant å se hvordan en slik problemstilling kan løses uten at noen utnytter forhandlinger til sin egen fordel. Inntil videre vurderes denne indikatoren som effektiv.

Dette leder oss over til den siste indikatoren for å være effektiv under dette kriteriet: nemlig det å sørge for at prosesser som fungerer godt blir institusjonalisert og lære av de som ikke fungerer så godt. I dette ligger den forståelse av å kunne evaluere alt som gikk veldig bra og det som gikk veldig dårlig i et forsøk på å unngå å gjøre feil igjen og kopiere det som gikk bra. Dette er en form for læring som i mange tilfeller kan hevdes å være banal, men som stadig vekk har beholdt sin aktualitet fordi det er så effektivt. Fellesmøtene for alle naturforvalterne i Norge, som skjer regelmessig, vil være en utmerket arena for å ta opp en sak som har fått et skikkelig dårlig utfall, og en annen sak som utmerker seg med å ha fått mye positiv oppmerksomhet. På denne måten kan de mange forvalterne fra hele landet lett få tilgang på suksesshistorier for kopiering, mens man unngår ”fellene” som andre har gått i.

Det observeres også at Miljøverndepartementet har satt Riksrevisjonen på oppdraget med å evaluere nasjonalparkstyrenes arbeid på et overordnet nivå, og deriblant er MN ett av casene som skal vurderes. Det er nok dette som kan forventes av metastyrer i denne sammenhengen, mens MN selv må ta tak i de interne prosessene og evaluere disse. Dette blir også gjort:

*Siste styremøte hadde vi en evaluering i styret – det har vi ikke hatt tidligere (...). Og mange av svarene viser at det er mye styret er misfornøyd med. Og grunnen til dette er hvordan tidsbruken vår blir styrt av et delegeringsreglement som ikke var på plass, og hvordan vi styres økonomisk gjennom bestillingsdialogen via Statens naturoppsyn (sitat gruppe 2).*

I så måte er MN effektiv på flere nivåer, spesielt hvis de etter evalueringene evner å gjøre noe med det som kom fram og som var vanskelig/feil og skapte misstemning. Og man skal også huske på å ta med seg det som viste seg å være bra i den videre planleggingen.

Oppsummert ser vi at styringsnettverkets oppgaver slik de var på intervjutidspunktet er lite egnet til å dyrke fram raske seirer og derfor sliter MN med å få felles eierskap til suksesshistorier. Det hadde vært bedre i forholdet til Miljøverndepartementet at de kunne oppleve flere gode resultater på utviklingssiden som de sammen kunne ha vært stolte av, i stedet for at ”gleden” skal komme over at Fylkesmannens påklaging ikke blir tatt til følge av departementet i viktige enkeltsaker. Dette gir en slags negativ seier som egentlig ikke er så veldig oppbyggelig, men heller virker motsatt. Derfor er denne indikatoren lite effektiv. Videre observeres det en tillit mellom Miljøverndepartementet og styringsnettverket og mellom aktørene i styringsnettverket. Denne er imidlertid foreløpig enda ikke blitt utfordret skikkelig, og spørsmålet er om det blir valgt en konkurrerende strategi på bekostning av en samarbeidende når styret kommer til de sakene der de virkelig store diskusjonene kommer innad i styret. Foreløpig vurderes dette som å være effektivt. Til slutt evner aktørene i

styringsnettverket godt å evaluere seg selv og Miljøverndepartementet bidrar også betydelig for å evaluere styret fra utsiden. Også dette ansees som effektivt.

#### **5.8.5 Oppsummering av effektivitetsanalysen**

Analysen over sier noe om hvor effektivt MN metastyres. Indikatorene måler ulike prosessuelle og materielle aspekter av nettverksbasert styring. Aller først settes det fokus på om styringsnettverket har en felles problemdefinerings og tiltaksforståelse. Her viser analysen at det er gap mellom det informantene trodde de skulle gjøre og det de faktisk gjør. Her vises det til at handlingsrommet innenfor alle tre arbeidsoppgavene styret har er lite og til tider ikke eksisterende. Dette betyr at metastyrene styrer "Hands-on", noe som teorien støtter som riktig i situasjoner der styringsnettverkets oppgaver er av nasjonal betydning (Sørensen og Torfing 2009:247). Men i dette tilfellet styres det så hardt "Hands-on" at evnen til nytenking og utvikling i styringsnettverket ikke har blitt tatt vare på og aktørene føler at de delvis mister sin politiske autonomi. Hele hensikten med reformen var at å styre verneforvaltningen lokalt skulle utgjøre en forskjell fra tidligere. Den er vanskelig å se.

Informantene har en klar formening om hvorfor det er et gap mellom deres forventninger til styringsnettverket og det som MD har som mål. De har derfor krevd endringer fortløpende og har sågar møtt miljøvernministeren i den hensikt å få endret sitt handlingsrom. Etter flere år begynner resultatet av dette arbeidet å vises. Dette kan virke vitaliserende på styringsnettverket, siden det er registrert en viss slitasje innad fordi de ikke oppnår nok utvikling og dermed kommer i en "skvis" mellom staten og sine egne innbyggere. Hvis ikke det snart kan høstes flere frukter og dermed synergi av et slikt samarbeid, er det også uttalt at en slik organisering ikke er hensiktsmessig, og at dette kan medføre en retrett til gammel ordning for noen. De aller fleste av informantene tenker modellen er kommet for å bli, og vil satse videre framover.

Dette bringer analysen delvis over til et annet aspekt som går på hvor kostnadsbesparende og synergigivende tiltakene de iverksetter er. Mange av indikatorene som er blitt vurdert ut fra det empiriske materialet blir sett på som lite eller bare noe effektive. Dette er først og fremst fordi det er blitt relativt mye dyrere å få behandlet en sak/sette i gang et tiltak, eller at disse tar lengre tid å behandle. Dette er noe som samfunnet i lokaldemokratiets navn antageligvis er villige til å godta, men da under forutsetning av at det kan vises til mer utvikling enn hva faktum er i dag. Dette betyr at det framover må bli en mer vern-og bruksorientert forvaltning, slik at omdømmet på lokalt nivå kan bidra til å styrke denne reformen.

Til slutt er kanskje det mest alvorlig forholdet i hele modellen at tiltaksforankringen til omgivelsene er dårlig. Her vises det til svikt på flere nivå og i forhold til omgivelsene, hvilket fører til manglende løsninger lokalt/regionalt. Det er heller ikke veldig tydelig hvilken rolle de ulike utvalgene skal ha, og hvordan de skal jobbe for å få resultater. I utviklingssammenheng er det vanlig å jobbe prosessorientert for å forankre tiltak godt. Her mangler det kompetanse både innad i nettverket og antageligvis også i underutvalgene for å få resultater. Organisert inn i tabellform, ser analyseresultatet slik ut:

Tabell 6: Oppsummert analyseresultat av hvor effektiv Midtre Nordland nasjonalparkstyre er

<b>Metastyringskriterium</b>	<b>Effektivitets indikatorer</b>	<b>Analyseresultat</b>
<b>Nettverksdesign</b>	Holde et sterkt fokus på mål og de innovative kapasiteter når man etablerer nettverket	Effektivt
	Definere og framforhandle klare deadlines for resultater av tiltak som er vedtatt	Noe effektivt
	Avslutte overflødige og mislykkede nettverk	Noe effektivt
<b>Nettverkets rammeverk</b>	Sikre samordning og måljustering gjennom politiske rammer og historiefortelling	Effektivt
	Skap sterk gjensidighet mellom nettverksaktørene i forsøket på å stimulere til ressursutveksling (synergieffekter)	Lite effektivt
	Del effektivitetsgevinster som oppstår av nettverksstyringen med nettverket og nettverksaktørene	Noe effektivt
<b>Nettverksledelse</b>	Gi tilstrekkelige ressurser som reduserer transaksjonskostnader og styrker nettverksaktørene	Noe effektivt
	Redusere destruktive spenninger gjennom kontroll av agenda ,voldgift, felles kunnskapsinnhenting og kryss-ramme læring	Lite effektivt
	Signaliser at en fleksibel justering av mål og virkemiddelbruk er akseptabelt for å oppmuntre til innovasjon	Lite effektivt
<b>Nettverksdeltagelse</b>	Lette vedvarende samarbeid ved å produsere raske seire og skape felles eierskap av dem	Lite effektivt
	Vise tillit for å kunne oppnå og bygge tillit	Effektivt
	Institusjonaliser prosesser som fungerer godt og lær av de som ikke fungerer så godt	Effektivt

### 5.9 Hvordan kan metastyring sikre at Midtre Nordland nasjonalparkstyre er demokratisk?

Motivet for å etablere styringsnettverk er ofte at man skal øke effektiviteten på offentlig styring. Sånn var det imidlertid ikke med MN, der hovedgrunn for etablering var et politisk ønske om mer lokaldemokrati i forvaltningen av verna områder. Et meget sentralt

grunnprinsipp for representativt demokrati er at det er folkevalgte som skal representere innbyggerne i et område. Dette prinsippet skulle i utgangspunktet være godt oppfylt i MNs styre, men hva med faglig rådgivende utvalg som skal være det rådgivende utvalget og styringsnettverkets ”Lyttetasjon”, er dette kravet oppfylt her? Hvis det er slik at MN er demokratisk som styringsnettverk, hvordan er i så fall den demokratiske forankringen og eksisterer det i tillegg et sett med demokratiske normer og regler som regulerer samhandlingen mellom deltagerne i styringsnettverket?

Det kan hevdes at styringsnettverk er demokratisk forankret når folkevalgte politikere er i stand til å påvirke det som foregår. Videre må styringsnettverket også være forankret i marked og i det sivile samfunn på en behørig måte. Slik blir styringsnettverket ansvarlig overfor innbyggerne som berøres av avgjørelsene. Til slutt må det jobbes prosessrettet med inkludering, det vil si og kontinuerlig jobbe mot bred inkludering av relevante og berørte aktører etter eksisterende demokratiske regler og normer, gjennom prosessuell tilnærming og med mål om at aktørene skal oppfatte hverandre som legitime motstandere heller enn fiender.

Også her er det fire kriterier for metastyring med tilhørende indikatorer som skal vurderes i forhold til om MN er demokratiske i sitt virke: Nettverksdesign, nettverksrammer, nettverksledelse og nettverksdeltagelse.

### *5.9.1 Nettverksdesign*

Nettverkdesign kan på to måter hjelpe og forbedre den demokratiske utøvelsen til MN: Den første indikatoren er å sikre relevante aktører som er påvirket av tiltakene som bestemmes i styringsnettverket en bred inkludering. Mens den andre indikatoren er å påse at styringsnettverket er transparent for offentligheten, både under dannelsen og i de senere fasene når tiltakene og resultatene blir produsert.

Det finnes lite som er mer demokratisk enn å bruke folkevalgte til styrer og råd. I så måte er MN svært demokratisk. Her sitter 9 kvinner og menn som alle er direktevalgt til kommunestyrene/fylkestinget. Litt vanskeligere er det med de fire representantene som skulle ha vært folkevalgte fra Sametinget. Fordi det er så få samer i kjerneområdet for MN som er politisk valgt, ble Sametinget nødt til å spørre samer som ikke er politisk engasjert om å ta på seg disse vervene. Ideelt sett kan dette oppfattes negativt, men siden man ikke har samer i den ønskede kategorien i denne delen av fylket, så må Sametinget spørre de som faktisk er der. På



denne måten ivaretas ILO konvensjonen ([www.sametinget.no](http://www.sametinget.no)) og Stortingets konsultasjonsplikt ([www.sametinget.no](http://www.sametinget.no)) på en behørig måte. Men det er ikke alltid at disse representantene føler seg like komfortabel i denne sammenhengen, og de ønsker seg derfor en slags fullmakt fra Sametinget. Ut fra et demokratisk synspunkt kan det stilles spørsmålsteget ved samefolksrepresentasjonen, siden de ikke er folkevalgt. Derfor vil det på sikt ha vært ønskelig om det kunne la seg gjøre å få folkevalgte representanter inn i nasjonalparkstyret.

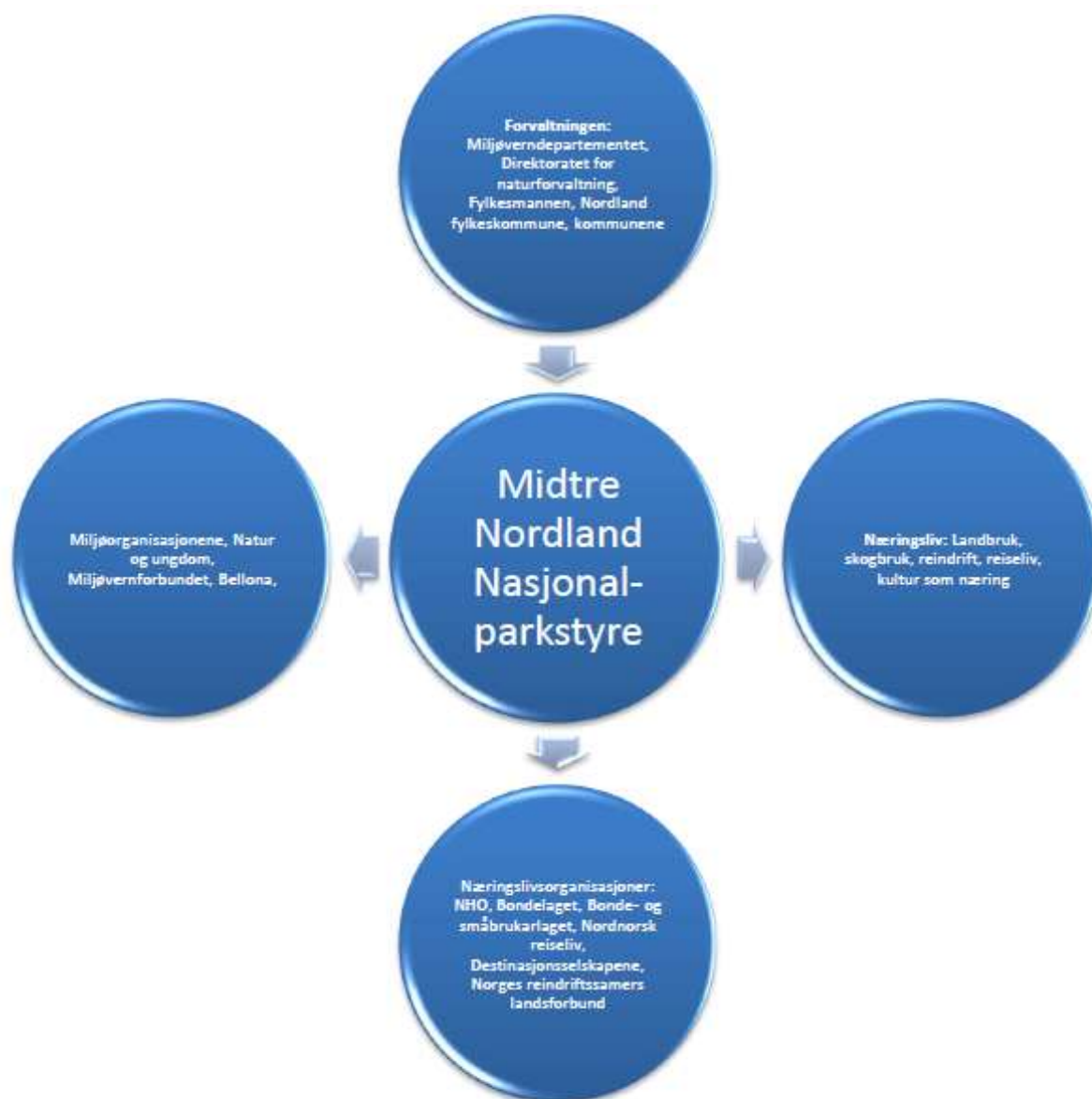
For ytterligere og ikke ekskludere noen som kan ha interesse av avgjørelser som MN tar, er faglig rådgivende utvalg opprettet. Dette er et utvalg for berørte parter og skal ha møte minimum en gang i året. Dette blir derfor et viktig organ å samhandle med for styret. Sånn sett er det interessant at styret i mai 2013 besluttet å redusere nærings- og interesseorganisasjonenes innflytelse ved å kutte ned på hele 8 representanter. I stedet valgte de å ta inn de 8 kommuneansatte fra administrativt kontaktutvalg (kommuneansatte) på disse møtene. Dette er et steg i feil retning for oppfattelsen av demokratikvaliteten på dette organet. I denne beslutningen ligger det en frustrasjon fra MNover at færre og færre fra faglig rådgivende utvalg dukker opp på møtene og at noen aldri dukker opp. Erkjennelsen av dette får styret til å legge om faglig rådgivende utvalg møtene fra å være monologorientert til å være dialogbasert. Når dette så i neste omgang betegnes som vellykket, er det vanskelig å forstå beslutningen om å redusere nærings- og interessentdeltagelsen.

*Og da følte vi at da fikk de (interessentene på møte 2 i faglig rådgivende utvalg, red.anm.) mikrofonen og talerstolen og fikk formidlet hva som opptok dem i forhold til styret. Så det var vi skjønt enige om etterpå at den arbeidsformen måtte vi utvikle videre. Samtidig var noen av de kommunale representantene fra administrativt kontaktutvalg der. Og de gav et veldig godt bidrag til debatten (sitat gruppe 2).*

Et stort styre med et stort areal å forvalte vil også måtte ha et stort faglig rådgivende utvalg og et stort administrativt kontaktutvalg. Dette byr på noen utfordringer både organisatorisk og prosessmessig. Ut fra figur 3 ser vi at det er flere interessentgrupper som ikke er representert i faglig rådgivende utvalg. Modellen er et forsøk på å beskrive mulige interessentgrupper som kan mene noe om et verna område som MN forvalter, og som teoretisk kunne ha interesse av å ha et nærmere forhold til de beslutninger som styret tar. Flere av disse er valgt bort for å få et funksjonelt faglig rådgivende utvalg. Og når dette organet blir ytterligere redusert, borger dette ikke for bedre representasjon.

Styret i MN bør se på deltagelsen i både faglig rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg, og stille seg spørsmålet hva de vil med disse organene. Skal faglig rådgivende utvalg være et organ for nærings- og interesseorganisasjoner bør utvalget være basert på en

bred og inkluderende deltagelse. Administrativt kontaktutvalg bør styrkes med deltagere fra administrasjonene i henholdsvis fylkeskommunen, Sametinget og kanskje Salten regionråd for å få en større nærings- og utviklingsmessig slagkraft. Omfanget disse utvalgene i så tilfelle vil få, gjør at det ikke er spesielt egnet å slå disse to organene helt eller delvis sammen. På denne måten rendyrkes også tenkingen om at det skal være ett besluttende politisk organ som etter å ha hørt samfunnsinteressene i et annet tilstøtende organ, endelig får effektivert tiltakene gjennom et todelt tredje organ; byråkratiet representert ved forvalterne som jobber opp mot administrativt kontaktutvalg.



Figur 3: Oversikt interessenter (stakeholders) i forhold til Midtre Nordland nasjonalparkstyre

Den andre indikatoren under nettverksdesign som er viktig for god metastyring er å sikre at styringsnettverkets arbeid er transparent for offentligheten. Siden styringsnettverket bruker

arkivfunksjonen hos Fylkesmannen i Nordland, sikrer dette i utgangspunktet at alle som vil ha innsyn i beslutninger som tas får det. Dette betyr at folk flest når som helst kan bestille alt de vil ha av dokumenter i saker som blir vedtatt av MN. Nå er det imidlertid slik at det er få private henvendelser generelt med anmodning om innsyn i offentlige saker, men avisene bruker ofte slike arkiver som kilde for artikler de ønsker å skrive om. Aktiviteten rundt det som skrives om MN kan tyde på at denne kilden til informasjon ofte blir brukt. Dette er positivt i en vurdering av hvor transparent dette styringsnettverket er.

I tillegg så opererer styringsnettverket med egne hjemmesider på internett som alle med nettilgang har mulighet til å bruke. Dette er en fin måte for ytterligere å vise fram mål, tiltak og resultater på for publikum. Hjemmesiden ([www.nasjonalparkstyre.no/midtrenoerland](http://www.nasjonalparkstyre.no/midtrenoerland)) ivaretar et minimumstilbud for de som er interessert i beslutninger som tas i styringsnettverket, og er ikke så mye en interaktiv veiledning for gjester som ønsker å besøke de verna områdene MN forvalter. Når slike sider lages er det normalt at det foreligger en kommunikasjonsstrategi som sier noe om hva som er bakgrunn for siden, hva som ønskes kommunisert og hvordan man skal oppnå dette. MN sine hjemmesider bærer preg av å være en kanal for å fortelle om MNs verneforvaltning, og er ikke en portal for brukerperspektivet i denne sammenhengen. Dette er et valg av ståsted som er interessant, idet innsynsretten i Fylkesmannens arkiv sikrer folket retten til å vurdere all forvaltning gjort av MN, og at en slik hjemmeside alternativt kunne ha vært brukt til å informere om bruk av verna områder. Sagt på en annen måte; vil man ha økt bruk av verna områder i for eksempel et folkehelseperspektiv må noe annet kommuniseres enn at det er innvilget dispensasjon for å kjøre ved til ei hytte inne på fjellet. Da ville det være mer interessant å presentere turforslag for barnefamilier som ønsker en halvdagstur.

Oppsummert opptrer metastyrer noe demokratisk i sitt forsøk på å sikre bred inkludering av relevante aktører som er påvirket av tiltakene som bestemmes i styringsnettverket. MNs bortvelgelse av nærings- og brukerorganisasjoner i faglig rådgivende utvalg til fordel for byråkrater i administrativt kontaktutvalg er derimot ikke fordelaktig for den demokratiske kvaliteten. I forhold til å påse at styringsnettverket er transparent for offentligheten er metastyrer demokratisk orientert ved å legge styringsnettverkets arkivfunksjon til Fylkesmannen. Media bruker denne funksjonen aktivt og er med på å sikre publisitet om tiltak for å spore til debatt og legger derfor også i neste omgang til rette for politisk konkurranse. MN velger å kommunisere forvaltningen på sine hjemmesider og ikke verneområdene sett ut fra et brukerståsted. Siden det første allerede er tilgjengelig folket, er det ikke så effektivt å

repetere dette en gang til – men demokratisk nok. Hjemmesidene burde ha vært brukt i forsøket på å tilrettelegge for bruk av området, styrt i en retning der man vil at folk skal ferdes.

### 5.9.2 *Nettverkets rammeverk*

For å forstå hvordan nettverkets rammeverk kan være med på å forbedre den demokratiske utøvelsen til MN er det tre indikatorer som må vurderes: For det første hvordan metastyrer kommuniser de politiske, budsjettmessige, lovmessige og diskursive rammevilkårene til styringsnettverket. Dernest vil det være aktuelt å overvåke nettverksutøvelsen i forhold til hvordan MN oppfyller vilkårene. Til slutt må metastyrer avgjøre om avvik bør føre til sanksjoner eller justeringer overfor MN.

I forhold til den første indikatoren sikrer metastyrer prosessen effektivt for å komme fram til felles tiltak i styringsnettverket gjennom blant annet vedtekter og opplæring. Det er liten tvil blant representantene hva som er rammene for det årlige budsjettet, politikken bak verneregimet i Norge eller den lovmessige plattformen de skal styre ut fra. At deltagerne i styringsnettverket imidlertid ikke alltid er like enige i verken det politiske fundamentet, budsjettbehandlingen eller lovgivningen som ligger til grunn for forvaltningen er en helt annen sak. For å sette deltagerne i stand til å utføre de oppgavene de blir gitt, bruker metastyrer betydelige ressurser i form av opplæring for deltagerne i styringsnettverket og av naturforvalterne som har et eget forum på landsbasis der de treffes jevnlig.

*Jo, det gjør de via nasjonalparkkonferansene som er annet hvert år. Der er det jo mye gode ting, og gjerne en befaring i et område som for eksempel Røros med befaring til Dovrefjell/Rondane. Da har de en sånn 2-3 dagers (konferanse, red.anm.)...så den måten gjør de det på. Og når vi var ny så tok vi disse fra direktoratene som jobbet litt med dette på forhånd oppover, og da fikk vi en veiledning som var ganske bra (sitat gruppe 2).*

I og med at metastyrer i en opplæringsfase bruker relativt mye ressurser på opplæring, og informantene etter å ha fått god informasjon stiller spørsmålstegn ved målsetningene, og i hvertfall virkemiddelbruken, kan det hevdes at metastyreren ikke har lyktes i å sette rammene for den diskursive fellesplattformen. Det fins altså et gap mellom metastyrer og MN i forhold til hva og hvordan verneforvaltningen er og skal praktiseres. Dette reflekterer den todelte diskursen om verneforvaltning vi har i Norge pr. i dag, der mange mener det er for mye vern og for lite bruk av de gjeldende områdene, mens atter andre mener det motsatte. Denne debatten kommer heller ikke til å bli ferdig diskutert i nærmeste framtid, og det må i så måte sees på som demokratisk sunt at det er lov å stille spørsmål ved gjeldende regime uten og bli

oppfattet som systemkritisk. Siden det i dette tilfellet ikke er et poeng at en styresmakt skal overføre den gjeldende statlige diskursen som ramme til et styringsnettverk, men tvert om kanskje heller ønsker å bli utfordret på dette, faller akkurat dette aspektet bort som indikator for en effektivitetsvurdering av hvor demokratisk styringsnettverket er. Mens de andre tre tidligere omtalte rammevilkårene budsjett, politikk og lovmessige forhold vurderes som demokratiske.

En annen indikator ved det å gi MN klare rammer i forsøket på å styre dem på et metanivå er å overvåke hvordan de omsetter nasjonal politikk til en mer lokal/regional kontekst og i hvor stor grad de oppfyller vilkårene som er satt av Miljøverndepartementet. Som forventet når et organ oppnevnes for å ivareta en stats nasjonale og internasjonale forpliktelser, passer Miljøverndepartementet godt på at vilkårene for nettverket overholdes. I denne sammenhengen er de effektive og har kontroll via Fylkesmannen som har rett til å klage på saker som vedtas. Miljøverndepartementet er selv klageinstans siden de er det første overliggende ledd over MN, med Miljøverndirektoratet som saksforbereder. Siden det er få klager kan dette være et tegn på at styringsnettverket har forstått oppgavene de skal skjøtte og dernest utfører dem vel. Alternativt kan det være et tegn på at «alle» får ønsket utfall på søknadene sine – derfor klager ingen. I de tilfellene der det faktisk har vært noen klager gjør den innebygde kontrollfunksjonen til Fylkesmannen at denne institusjonen noen ganger kommer i et noe uheldig krysspress:

*I tillegg så har jo reformen i seg noen spenninger som går på at forvalterne skal ha varslingsplikt hvis de mener styret foretar noen vedtak som ikke er i samsvar med regelverket og Fylkesmannen har ansvar for å påklage vedtak som han mener ikke er i samsvar med nasjonal politikk. Det har vært en sak som ble påklaget og det er blitt sendt noen brev til styret der det er påpekt at de har gjort noe som kanskje ikke er helt innenfor lovverket, men Fylkesmannen har valgt og ikke klage. Dette har skapt litt misstemning mellom Fylkesmannen og i hvert fall miljøvernavdelinga og styret (sitat gruppe 1).*

Det kan virke som om at i de tilfeller saker ikke skaper presedens for håndhevingen av lover og regler, er Fylkesmannen mer villig til og ”la saker gå” på tross av at det kanskje ikke er rent juridisk helt rett. Grunnen til dette oppgis å være at

*Nei, altså bakgrunnen for reformen er jo at man skal ha mer lokal forvaltning, og når man da gir politikerne ett oppdrag, så må jo politikerne få lov å ha et skjønnsrom (sitat gruppe 1).*

Det er i denne beskrivelsen at styringsnettverkets faktiske forvaltningsmessige handlingsrom ligger – slik kan det hevdes at det ikke er all verdens muligheter for å strekke grensene innenfor den rene forvaltningsmessige delen. Og når Fylkesmannen ikke velger å klage på slike vedtak er det fordi det fremdeles ligger innenfor en akseptabel tolkning av loven, om enn

i en gråson. I en planleggingsfase av reformen må Miljøverndepartementet ha forutsett at Fylkesmannens rolle kunne komme under press, og derfor lagt inn enda en sikkerhetsventil gjennom muligheten for at Miljødirektoratet også kunne vurdere en sak. I tilfellet sykkelstisaken i Saltdal vises dette godt. På denne måten overprøver man Fylkesmannens beslutning om ikke å klage på et vedtak. Sanksjonsfunksjonen er vurdert til å være demokratisk.

Den siste indikatoren som må vurderes er hvordan metastyrer avgjør om avvik bør føre til sanksjoner eller justeringer overfor MN. Så langt er det observert få sanksjoner fra metastyrer annet enn at styringsnettverket har fått noen forklarende brev på hvorfor enkeltvedtak ikke er påklagd. Dette oppfattes slik:

*Og da fikk vi skjennebrev fra FM, hvor de sa at de ikke syntes noe om avgjørelsen og kom med begrunnelse for hvorfor de ikke likte det og den vurderingen vi hadde gjort. Men at de da ikke hadde valgt og ikke klage til departementet. Og det er mange slike ting, men jeg synes det er et nytt forvaltningssystem, og vi må gi det en sjanse. Og vi må jobbe for å prøve å få det til å fungere og skape et handlingsrom sånn at det blir reelt (sitat gruppe 2).*

Dette må kalles en ny og mild form for sanksjonering, der metastyrer sier ”Vi ser hva du gjør, og vi liker det ikke!” men velger og ikke gjøre noe med dette. Siden dette virker som et kompromiss mellom aktørene må dette kategoriseres som noe effektivt, der metastyrer velger å ikke styre så ”hardt” som de i prinsippet kunne ha gjort ut fra lovverket.

Ellers så observeres det en vilje til å justere for eksempel delegeringsreglementet til styringsnettverket. Selv om dette tar lang tid, så blir forholdet mellom hvem som skal få lov til å vedta kurante saker endret. Dette må også kunne sies å være demokratisk.

Oppsummert viser det seg at rammeverket er som forventet godt demokratisk gjennomtenkt. En ny forvaltningsreform blir vedtatt i Stortinget, finansielle midler blir stilt til rådighet for å gjennomføre dette og som i alle tilfeller der det er snakk om at man skal forvalte et lovverk, så overvåker og sanksjonerer staten ”Hands-on”. Dette er ingen overraskelse. Etter informantenes mening blir det noen ganger likevel litt mye ”Hands-on” styring, og handlingsrommet innenfor dette området blir derfor lite. Grunnen til dette kan være at det er en uenighet mellom metastyrer og MN om hvor langt man skal gå i å bruke verna områder. Også denne indikatoren vurderes som demokratisk. Metastyrer imøtekommer MN ved å justere rammeverket fleksibelt for å imøtekomme ny utvikling og legge til rette for fremtidig innovasjon her gjennom bruken av tilgjengelige ressurser. Først og fremst i form av at nettverksdeltagerne nå har mer tid til å drive på med utviklingsarbeid. Målene er foreløpig

ikke differensiert. Tidsrammen for levering av resultater er heller ikke endret. Indikatoren vurderes som demokratisk.

### 5.9.3 *Nettverksledelse*

Nettverksledelse kan være til god hjelp for å øke det demokratiske nivået i MN. Også her er det tre indikatorer for å dra maksimal utnyttelse av verktøyet: den første er å styrke svake og marginale nettverksaktører. Det andre er metastyrerens ansvar i å sikre åpenhet gjennom sirkulering av relevant informasjon. Til slutt må det sjekkes ut at de nødvendige fullmaktene for representasjon er til stede hos interessentene i styringsnettverket.

Hvem er det som kan framstå som svak og marginalisert innenfor MNs nedslagsfelt?

Åpenbart er reindriftsnæringen og samer som bor i området som minoritetsbefolkning sårbar overfor inngrep og beslutninger som et nasjonalparkstyre foretar. Deres delaktighet i styret er derfor sikret gjennom en god representasjon med hele 4 stykker. Dette sikrer at konsulteringsplikten og ILO-konvensjonen overholdes og at samene og reindriftsnæringa i området blir hørt. Også i faglig rådgivende utvalg er de gjennom reinbeitedistriktene representert på en god måte. Dette må sees på som demokratisk.

I forhold til likestilling mellom kjønn er det et par forhold som kan problematiseres: Etter siste kommunestyrevalg fikk Miljøverndepartementet fikk oversendt et forslag fra en av deltagerkommunene på nye representanter til nasjonalparkstyret. Det var en stor politisk endring i denne kommunen da de borgelige overtok for en sosialistisk/sentrumskoalisjon. Derfor ville det logiske være at den kvinnelige senterpartirepresentanten i dette forslaget (i posisjon i kommunestyret) skulle ha vært representant, mens den mannlige arbeiderpartirepresentanten (i opposisjon i kommunestyret) burde ha hatt varamedlemsfunksjonen. Dette fordi kvinnen har større mulighet til å sette politiske makt bak saker som ønskes gjennomført fordi hun tilhører posisjonen i kommunestyret. Perioden før hadde det vært omvendt fordelt. Dette sier Miljøverndepartementet nei til med begrunnelse av likestillingshensyn:

*Så ble det jo valg i 2011 og da tenkte jeg at det løpet var kjørt, men da spilte de inn fra kommunestyret to navn (...)og så ble dette sendt til Miljøverndepartementet. Fordi det er de som utpeker medlemmene. Men da passet det seg slik at da var det så mange kvinner med at da kom jeg med videre i denne fireårsperioden (sitat gruppe 2).*

I likestillingssammenheng er det vanlig å tenke slik at hvis fordelingen mellom kjønnene er innenfor 40/60 prosent ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)), så er dette akseptabelt. Pr. i dag er det 6 kvinner av 13 representanter som er fast i dette styringsnettverket. Altså er det enda god plass for flere kvinner før akkurat denne alarmen burde ha gått. Et departement kan selvfølgelig utnevne hvem de vil i et slikt utvalg. Men når de i utgangspunktet ber om å få ordførere/varaordførere til nasjonalparkstyrene for antatt å sette større kraft bak beslutninger som tas og for å kunne gjennomføre bredere tiltak, og MN bekrefter at det er et problem at så ikke skjer:

*Ja, du kan si at i en sammenheng som dette, så kunne du jo tenke at man liksom hadde "tatt tak i det", og fulgt det opp (om manglende ordførere og varaordførere i styret, red. anm.). Men så langt så har vi ikke sett at det fungerer sånn (sitat gruppe 2).*

- så er det merkelig at kommunerepresentanter som er i opposisjon velges til fordel for representanter i posisjon. Det karakteriseres som et problem for MN at saker ikke tas tak i, og grunnen for dette er:

*Intensjonen i MN var at det skulle sitte ordførere og varaordførere i styret. Det gjør det bare i et begrenset omfang hos oss. (...) Og det gjør at den politiske linken, den er ikke like god mellom styret og den politiske toppløsningen i den enkelte kommune (sitat gruppe 2).*

I denne sammenhengen holder heller ikke likestillingsargumentet, siden styret ikke er "overbevisning" ut fra faglige normer.

Et annet valg departementet gjør som er litt oppsiktsvekkende er at de kunne ha skiftet ut den kvinnelige representanten fra Sosialistisk venstreparti (opposisjon i fylkestinget) med den mannlige representanten fra Kristelig folkeparti (posisjon i fylkestinget), for å få et mer politisk slagkraftig styre. Men dette ble heller ikke gjort. Hvis man så sammenligner de to tilfellene over fra førstnevnte kommune og Nordland fylkeskommune, så kunne denne kabalen løst seg av seg selv i en tenkt likestillingskabal: ved å bytte på forholdet slik det er i dag fra to representanter fra arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti (i opposisjon i kommunestyre og Fylkesting) til representantene fra Senterpartiet og Kristelig folkeparti, hadde det vært lik kjønnsrepresentasjon som på dagens nivå men med en betydelig forskjell: politikere ville ha vært fra posisjonen og derved mer beslutningsdyktig lokalt. Kan departementet ha oversett denne muligheten, eller er det andre forhold som for eksempel kontinuitet som spiller inn?

I kommuner er det vanlig i etterkant av lokalvalgene og rokkere på representanter som blir foreslått til de ulike komiteer og utvalg ut fra å sikre en kjønnsmessig balanse. Hvis det ikke



klaffer med å sette sammen et utvalg kjønnsmessig riktig fordelt, så sender oftest valgkomiteen tilbake forslaget på kandidater til de gjeldende partiene og ber om å finne en ny med motsatt kjønn. Dette kunne selvfølgelig også vært praktisert i dette tilfellet, bortsett fra at det ikke finnes et kjønnsmessig fordelingsproblem. Sånn sett kan det oppfattes som om at representanter med en viss partitilhørighet foretrekkes i styringsnettverket. Likevel er de folkevalgt og sånn sett innenfor det som må regnes som demokratisk.

På nivået under har MN videre ansvaret for å etablere et representativt faglig rådgivende utvalg som kan gi innspill til styrets arbeid. Her er det to litt spesielle forhold som bør trekkes fram: Det første er den ekstremt dårlige kvinnerepresentasjonen som er i dette organet og det andre er miljøorganisasjonenes fravær. Det er kritisk når faglig rådgivende utvalg på intervjutidspunktet hadde 18 medlemmer og bare to av disse var kvinner. Her følger ikke MN loven og må styre denne utvelgelsen i retning av at en representasjonsfordeling rundt 40/60 mellom kjønnene, jfr. Rundskriv nr.: Q-4/2005: Har utvalget flere enn 9 medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)).

Det andre forholdet som er tydelig i representasjonen i faglig rådgivende utvalg er miljøorganisasjonenes fravær. Dette forklares med at disse står svakt organisasjonsmessig i Nordland, og at det er vanskelig å mobilisere disse til et slikt arbeid. Forhåpentligvis er det gjort en diskusjon om hvorvidt disse organisasjonene skal/skal ikke være med i faglig rådgivende utvalg. Og hvis det er slik at det er bestemt at disse skal ha en stemme i dette utvalget, bør man se på mulighetene for å styrke disse i sin organisering slik at de kan delta. Kvinnens og miljøorganisasjoners fravær i faglig rådgivende utvalg gjør at dette vurderes til å være lite demokratisk.

Den neste indikatoren som viser den demokratiske kvaliteten er å se på hvorvidt styringsnettverket har lyktes med å sikre åpenhet gjennom sirkulering av relevant informasjon. I intervjuene snakket vi mye om hjemmesider, aviser og sosiale media for å nå fram til et bredere publikum. Her var informantene klar på at de syntes media etter hvert tok tak i mange saker, men at det på andre fronter var et forbedringspotensiale.

*At vi offentlig går ut og forteller hva vi holder på med og styrer, det synes jeg er kjempeflott. Men vi har ikke vært så aktive sjøl. Men hvordan vi skal formidle, det holder vi på å prate om nå. Får vi nå tid til å snakke om annet enn seks scooterturer om året – før og etter 11 om dagen – så kanskje vi kan snakke mer strategi. Og løfte det opp på det nivået at hvem det er som har nytte av det som vi forvalter. Det er jo det som er tingen!(sitat gruppe 2).*

Det er andre nasjonalparkstyrer som bruker sosiale media i sin tilnærming til publikum. Det er ingen krav om at nye media skal tas i bruk i slike tilfeller, men det kan være verdt å merke seg hvordan disse facebooksidene etter hvert evalueres, for kanskje senere å tas i bruk. Imens så rekker den nåværende aktiviteten godt for å karakterisere denne indikatoren som demokratisk. De som vil vite noe om MNs mange aktiviteter får tak i informasjon hvis de vil.

Den siste indikatoren ut på å sjekke om de private interessentene i MN har de nødvendige fullmakter fra de som de representerer, og at disse forstår at deres påvirkning i styringsnettverket ikke bare er en funksjon av egeninteresser, men at de representerer sine respektive organisasjoner og deres holdninger og meninger. I den siste oppnevningen av faglig rådgivende utvalg, så ber MN nærings- og interesseorganisasjonene om å utnevne egne kandidater. Det må forutsettes at disse representantene forstår at de sitter der på vegne av sin organisasjon og at de har et avklart forhold til sin oppdragsgiver om hvordan de rapporterer tilbake til sine medlemmer. Det kan imidlertid lønne seg å gå gjennom akkurat dette ved en gitt anledning med disse representantene for å sjekke at tilstanden er som etterspurt. Denne analyseindikatoren må kunne ansees å være demokratisk.

I forhold til forankringen ned på det lokale nivået, innebærer denne modellen en utfordring: I og med at nettverksmodellen er initiert ovenfra og ned og ikke omvendt, så er ikke den lokale forankringen automatisk til stede. Politikerne har ingen plikt til å melde tilbake til sine kommunestyre om sin aktivitet i MN – og gjør dette med meget variabel innsats. Dette betyr at det må jobbes spesifikt for å få et lokalt eierforhold til de vedtakene som berører den enkelte kommune. Dette er en utfordrende oppgave, og kanskje den største organisatoriske svakheten med denne modellen. MN har imidlertid sett dette og prøver å dekke opp for behovet for informasjon og forankring ved å reise ut til kommunene og informere:

*Og nå har vi bestemt oss for at vi skal ut i alle kommunene for å ha møter, og bare det er jo en stor ting. Og det er jo klart dette er kostbart, men det skiter jeg i, fordi vi må vite litt nå om hva det er vi snakker om (sitat gruppe 2).*

Dette er det viktigste tiltaket MN har gjort for å forankre sin virksomhet lokalt, og et helt nødvendig trekk for å kunne forsvare det lokale eierforholdet et slikt styre bør ha ut fra forankringshensyn.

En sammenlagt vurdering fører til at dette analysekriteriet ender opp med å være demokratisk med muligheter for forbedringer. Den største utfordringen er helt klart forankringsgapet mellom det politiske MN og de enkelte kommunestyrene, men her er det tatt grep om

situasjonen og styringsnettverket gjør det de må for å få forståelse for sitt arbeide. Enkelte informanter nevnte at det muligens hadde vært bedre om dette styret hadde vært et grunnlagt etter lov om interkommunalt samarbeid. Da hadde forankringen lokalt vært helt annerledes, og videre også andre muligens uheldige effekter som habilitet osv automatisk blitt styrt på en annen måte. Men et styringsnettverk hadde det i så fall ikke vært, siden denne organisasjonsformen fordrer at det bare er politikere som deltar og ingen fra det sivile samfunnet eller marked. Ellers må det etterspørres rutiner for hvordan departementet velger ut representantene til styringsnettverket, og hvilke kriterier dette skjer etter. I den grad det kan stilles spørsmålsteget ved hvordan slike utnevnelser foregår, vil det alltid være grobunn for mistanke om motivene bak. Dette bør unngås. MN bør også gå gjennom rutinene for oppnevning av faglig rådgivende utvalg, der kvinnerepresentasjonen og miljøvernorganisasjonenes deltagelse ikke er i tråd med hva som forventes når interessegrupper i en slik sammenheng skal høres. De to neste indikatorene blir vurdert som demokratisk, da det er god åpenhet rundt sirkulering rundt relevant informasjon og interessentene forutsettes å ha forankringen i orden opp mot de organisasjonene de tilhører.

#### **5.9.4 Nettverksdeltagelse**

I et forsøk på å forbedre den demokratiske kvaliteten kan nettverksdeltagelse også bli brukt som metastyring. Med nettverksdeltagelse menes her at metastyreren kan sørge for å støtte en inkluderende og bred tiltaksagenda som den første indikatoren. Dette må sees på som prosessjobbing, der alle nettverksdeltagerne i MN/faglig rådgivende utvalg inviteres til å delta i debatten om hvilke tiltak som er best egnet til å løse gitte utfordringer uten at de føler seg marginalisert på noe vis. Neste indikator går ut på at metastyreren må insistere på en åpen behandling av alternative tiltaksmuligheter. Til slutt omhandler den siste indikatoren at metastyreren må sikre at styringsnettverket forblir demokratisk ved å evaluere sin egen utøvelse i forhold til vanlig gjeldene regler for demokrati.

I forhold til den første indikatoren ligger det i dette tilfellet an til tre store utfordringer for MN; den ene er hvordan de forvaltningsmessig jobber med handlingsplanene for nasjonalparkene, det andre er hvordan tiltakene i bestillingsdialogen er gjenstand for debatt og til slutt hvordan det jobbes for å få til utviklingsprosjekter utenom bestillingsdialogen.

Når det kommer til handlingsplanene for nasjonalparkene, så følger de plan- og bygningsloven i forhold til prosessen som skal kjøres i forkant av beslutning i Kongen i Statsråd. Denne blir selvfølgelig fulgt av hele styret som ofte er arbeidsutvalget for

forvaltningsplanprosessen, eller deler av arbeidsutvalget når nye planer skal lages. Dette er en demokratisk måte å gjennomføre prosesser på og danner på mange måter grunnlaget for hele forvaltningen. Handlingsplanen følges opp på mange måter og fra mange parter, der også MN har oppgaver som slik blir forhåndsdefinert og derfor forpliktende i neste omgang når den årlige bestillingsdialogen skal vurderes. Det er Statens naturoppsyn som lager forslag til tiltak i denne prosessen, og MN kan bare velge mellom de prioriterte tiltakene etter hva de synes er viktigst. Denne måten å kjøre prosess på kan knappest benevnes dialog, og blir mer en slags skinnmanøver, der representantene ikke har noen reell innflytelsesmulighet.

*Vi burde ha mye mer direkte budsjettansvar, og så burde det være slik at alt som ikke ble brukt opp i år, kunne overføres til neste år. Både organisatorisk og budsjettmessig er det stort forbedringspotensiale (sitat gruppe 2).*

Prosessarbeid kjennetegnes ved at de som kan ha noe å si for utfallet av en sak/problem skal høres på og sammen skal man ved hjelp av dialogbaserte teknikker finne fram til et felles multiplum for å få gode tiltak som kan løse saken. Nødvendigvis må det være slik at Statens naturoppsyn kommer med et innspill til hva bestillingsdialogen kan gå ut på som et utgangspunkt for en diskusjon. Dette siden det er de som har førstehåndsinformasjon om hvor det er mest nødvendig og hensiktsmessig å sette inn tiltak. Men når dette er gjort kan et alternativ til framgangsmåten over være å la styringsnettverket selv bestemme om noe helt annet skal inn – for eksempel tiltak som de diskuterer med faglig rådgivende utvalg. Det er i skjæringspunktet hva som skal inn og hva som skal ut av tiltak at et reelt handlingsrom befinner seg for MN. Slik vurdert er dette lite demokratisk og kan ha muligheter for å gjøres bedre.

Framover har MN fått større fullmakter fra metastyrer til å arbeide mer utviklingsorientert. I den sammenhengen er det foreløpig lite vurderingsgrunnlag å se hvordan de velger å inkludere sine nærmeste samarbeidspartnere og interessenter på. Men hvis målet er å ”make things happen”, vil det i en slik situasjon være viktig å jobbe prosessrettet og inkluderende. Siden dette er en arbeidsform som ofte brukes i utviklingssammenheng og nærmest kan omtales som ett håndverk, er det viktig at MN kan og forstår å bruke dette som metodikk i sin jobb framover – og politisk og delvis administrativt gjør de det:

*Den viktigste rollen vi har som politikere er å starte prosesser. Da kan gjerne næringslivet komme inn og finne ut hva de skal gjøre i en nasjonalpark og jobbe med det, mens vi starter prosessen og ber inn folk. Så kan det godt hende at noen av dem er starten på endringer og utviklinger, mens andre går i grøfta. Vi burde være en prosessleverandør. Altså vi burde starte opp (sitat gruppe 2).*

Styret er de som foreløpig viser mest interesse og forståelse for at man må ha en metodikk i utviklingssammenheng, metastyrer er ikke opptatt av dette. En samlet vurdering av den tredelte tiltaksagendaen til MN ansees derfor å være noe demokratisk orientert.

Neste indikator går på om metastyreren klarer å få til en åpen og ansvarlig overveielse av problemdefinering og alternative løsningsmuligheter. Hvis dette skjer blir ikke debatten avsluttet for tidlig fordi de sterkeste av aktørene får gjennom sine verdier og forestillinger. I tilfellet MN så er det i bestillingsdialogen et rom for å stilles spørsmål med hvem det er som skal mene noe om innholdet i denne. Slik forvaltningen av disse midlene er i dag, kunne de like gjerne ha vært behandlet hos Fylkesmannen slik som tidligere, fordi føringene på dette området er så sterk. Faglig rådgivende utvalg som har mange interesser i området har metaforisk ikke tilgang til å mene noe om disse midlene, annet enn at de kan prøve å påvirke politikerne. Det blir ingen sterk diskusjon eller debatt rundt disse pengene:

*(om bestillingsdialogen, red.anm.) Det kan hende vi endrer et punkt, og sier dette bør vi ta. Men det er jo egentlig en veldig administrativ oppgave. Og det er jo de som har den daglige kunnskapen om dette. Men der har vi altså møtt kvist, og jeg synes det er altfor byråkratisk sett fra min side. Hvis vi hadde fått bort administrasjonen, så kunne vi ha hatt 2 millioner i stedet for 1,5 millioner for å gjøre noe (sitat gruppe 2).*

Siden resten av verneforvaltningens oppgaver vurderes som demokratisk, er det bare bestillingsdialogen som trekker ned, og dette gjør en samlet vurdering av dette punktet til noe demokratisk.

Endelig vil den siste indikatoren være et positivt demokratisk bidrag ved at metastyrer sørger for at MN med jevne mellomrom blir evaluert for den jobben de gjør i relasjon til vanlige demokratiske standarder. I denne sammenhengen er det tidligere nevnt at Riksrevisjonen for tiden holder på med en større evaluering av flere nasjonalparkstyrer, og at denne vil være ferdig ultimo 2013. Om denne evalueringen inneholder spesielle vurderinger av hvordan MN er i et demokratisk perspektiv vites ikke. Tiden vil vise om det er nødvendig å foreta flere slike vurderinger. Denne oppgaven kan i så måte også brukes i en slik vurdering, der styringsnettverket får noen innspill på hva som kan endres for å ytterligere forbedre den demokratiske standarden. Denne analyseindikatoren vurderes som demokratisk.

Oppsummert ser vi at det er varierende hvorvidt det er reelle diskusjoner mellom aktørene i styringsnettverket om hvordan tiltakene skal være å utføres, og at de gode debattene noen ganger ikke kommer ordentlig i gang. I etterkant av intervjurunden har det slått meg at det burde ha vært sjekket ut om det er slik i konfliktfylte saker at noen av aktørene ikke tar ordet

og lar derved en mulig debatt stilne før den har begynt. Dette vites det ingenting om, men uttalelsen

*Det har vært utrolig konsensus i MN egentlig. Det er bare når vi skal velge leder at det ikke går bra... (sitat gruppe 2).*

Kan enten tyde på at det faktisk er stor enighet om alt – og/eller at noen i konfliktfylte saker velger og ikke si noe. Denne indikatoren vurderes til å være noe demokratisk. Det gjør også neste indikator som går på om metastyreren klarer å få til en åpen og ansvarlig overveielse av problemdefinering og alternative løsningsmuligheter. I tilfellet MN så trekker behandlingen av bestillingsdialogen ned, mens resten av oppgavene blir demokratisk behandlet. Den siste indikatoren vurderes til å være demokratisk, da det jevnlig ser ut til at MN evaluerer seg selv.

### 5.10 Oppsummering av analyseresultatene

Siden bakgrunnen for MN var et politisk ønske om mer lokaldemokrati i forvaltningen av verna områder, og ikke fundamentert med et effektivitetsmotiv, må dette oppfattes som en kritisk verdi, og en test på om forsøket har vært vellykket. Det er ingen av indikatorene som viser at noen kriterier blir vurdert som lite demokratisk. Er det så blitt *mer* lokaldemokrati en tidligere er det viktig å spørre seg om? Ja!- og Nei! Analysen viser at folkevalgte har gjort sitt inntog på dette området med full kraft. Dette gjør styringsnettverket til nesten uangripelig i spørsmålet om det fins noe å sette fingeren på i en demokratisk vurdering. Men bare nesten...for har de en *reell* mulighet til å påvirke tiltaksprosessene i styret? I forhold til forvaltningsplanleggingen har de ikke noe særlig mer påvirkningskraft en om de var en aktiv lokalpolitiker i utgangspunktet og i forhold til bestillingsdialogen er påvirkningsmulighetene helt minimale. Lovsakene er det også et begrenset handlingsrom innenfor, og der gevinstene skulle komme i forhold til synergier er disse lite synelig. Hva er det da som gjenstår som gevinsten i denne reformen? Et bedre omdømme for verneforvaltningen kunne ha vært en mulighet. Her er det få av informantene som tror at MN så langt har bidratt til en god omdømmebygging i Saltensamfunnet. Tvert i mot er det sagt at de to første årene har vært med å dra *ned* omdømmet til både politikerne og til forvaltningen. Hvis dette er tilfelle er det en sak som må tas alvorlig og gjøres noe med.

Styringsnettverket er videre ikke godt nok forankret i marked og i det sivile samfunn, hvilket også er problematisk fordi dette er ansvarlig overfor innbyggerne som berøres av avgjørelsene. Her har MD som metastyrer valgt å styre ”Hands-off”, og bare lagt føringer for at det skal være et Faglig rådgivende utvalg, og at det bør være et Administrativt

kontaktutvalg som også er udefinert i forhold til roller og oppdrag. Dette gjør at MN er usikre på hva disse utvalgene skal brukes til, og så blir det opp til et styre som har mer en nok med selv å finne ut hva som er deres egne oppgaver å definere hva utvalgene skal gjøre. Løsningen på dette kan være å jobbe mer med prosessrettet inkludering, det vil si og kontinuerlig jobbe mot bred inkludering av relevante og berørte aktører etter eksisterende demokratiske regler og normer, gjennom prosessuell tilnærming. Her er reduksjonen av nærings- og interesseorganisasjoners deltagelse i Faglig rådgivende utvalget problem. Målet må være at aktørene både i styret, utvalgene og i samfunnet rundt skal oppfatte hverandre som legitime motstandere heller enn fiender. Resultatet er at MN er demokratisk nok, men ikke forankret nok.

Organisert inn i tabells form ser analyseresultatet slik ut:

Tabell 7: Oppsummert analyseresultat av hvor demokratisk Midtre Nordland nasjonalparkstyre er

<b>Metastyringsverktøy</b>	<b>Demokrati indikatorer</b>	<b>Analyseresultat</b>
<b>Nettverksdesign</b>	Påse at det er åpenhet rundt dannelsen av nettverket og de tiltakene og resultatene nettverkene produserer	Demokratisk
	Sikre en bred inkludering av relevante aktører som er påvirket av tiltakene som bestemmes i nettverket. (unngå ekstern eksklusjon)	Noe demokratisk
<b>Nettverkets rammeverk</b>	Kommunisere de politiske, budsjettmessige, lovmessige og diskursive rammeverks vilkårene til nettverket	Demokratisk
	Overvåke nettverksutøvelsen i forhold til hvordan de oppfyller vilkårene	Demokratisk
	Avgjøre om avvik bør føre til sanksjoner eller justeringer	Demokratisk
<b>Nettverksledelse</b>	Styrke de svake og marginaliserte nettverkaktørene for å fremme likestilling i nettverket	Noe demokratisk
	Sikre åpenhet gjennom sirkulering av relevant informasjon	Demokratisk
	Sjekk om de private interessentene (stakeholders) har de nødvendige fullmakter fra de som de representerer	Demokratisk
<b>Nettverksdeltagelse</b>	Opprettholde en bred tiltaksagenda støttet av en vagt definert story-line (unngå intern eksklusjon)	Noe demokratisk
	Insistere på en åpen og forståelsesfull behandling av alternative tiltaks muligheter	Noe demokratisk
	Sikre at nettverket evaluerer sin egen utøvelse i relasjon til vanlig gjeldene regler for demokrati	Demokratisk

## 6 Konklusjon og avslutning

I dette kapitlet vil jeg først kort oppsummere analysekapitlet, så konkluder jeg ved å svare på problemstillingen i innledningskapitlet. Dernest svarer jeg på om modellen til Sørensen og Torfing (2009) og deres konsept på området kunne brukes til å vurdere hvor effektiv og demokratisk Midtre Nordland nasjonalparkstyre (MN) er. Dette for å se om mine data styrker deres teori, eller om denne teorien ikke kan brukes i denne sammenhengen. Som siste punkt vil jeg komme med en anmodning om en videre agenda for forskning.

### 6.1 Oppsummering

Formålet med denne oppgaven har vært å få mer kunnskap om metastyring er et virkemiddel for å øke effektiviteten og styrke den demokratiske forankringen i et nettverk av typen som Midtre Nordland nasjonalparkstyre er. Det er Miljøverndepartementet, Miljødirektoratet og Fylkesmannen i Nordland som metastyrer MN. Derfor er det disse som i forskjellig grad og med forskjellig styrkeforhold bør legge til rette for gode prosesser i styringsnettverket. Jeg har i oppgaven vurdert metastyringen på bakgrunn av hvordan det tilrettelegges for nettverksdesign, nettverkets rammer, nettverksledelse og deltagelse i nettverket – dette er av Sørensen og Torfing (2009) definert som kriteriene for metastyring.

Med utgangspunkt i et empirisk datamateriale fra kvalitative intervjuer av tolv informatører i styringsnettverket, har jeg analysert deres forståelser og erfaringer av hvordan dette fungerer i praksis. Gjennom analysen har jeg brukt nettverkslitteraturen og forståelsen til Sørensen og Torfing (2009) om metastyring innen dette perspektivet som analytisk kategori. Dette har vært et viktig utgangspunkt for tolkningen av informantenes bidrag.

Før jeg går videre med drøfting og oppsummering av mine funn i analysearbeidet for å besvare problemstillingen, vil jeg gi et kortfattet sammendrag av analysekapitlet.

Analysen viser at metastyringen vurdert ut fra *effektivitetsindikatorene* ikke oppmuntrer til nytenking og utvikling i styringsnettverket og at aktørene føler at de delvis mister sin politiske autonomi. Dette skyldes i stor grad at handlingsrommet innenfor oppgaveporteføljen blir beskrevet som trangt. Mangelen på handlingsrom går på bekostning av det indre selvstyret som politikerne ønsker, og deres evne til selvregulering. Der er få synergieffekter å finne i



forhold til verdiskaping. Dette kommer først og fremst av at forankringen til omgivelsene er dårlig og at styret har liten tid til å arbeide med dette området. Faglig rådgivende utvalg og administrativt kontaktutvalg som er linken opp mot interessentene og kommunene har en dårlig definert rolle, og det er heller ingen offisielle forbindelser til fylkeskommunens administrasjon. Oppsummeringen viser at effektiviteten i den nye forvaltningen vurderes som dyr og det tar relativt mye lengre tid å få behandlet saker enn før. Ut fra metastyrers synspunkt leveres imidlertid akkurat det som er bestilt og dette til gitte tidsfrister. Godt rammeverk er først og fremst grunnen til dette. Grunnen til at det er et gap mellom det metastyrer forventer og det politikerne har lyst til å gjøre, er at sistnevnte ønsker å gjøre så mye mer for sitt lokalsamfunn og delvis føler ett press fra innbyggerne om at det må skje noe i verdiskapingsammenheng. De lovpålagte oppgavene har imidlertid vært så mange og av et slikt omfang at de ikke har fått tid til å gjøre «Bør-oppgavene». Fra 2013 av har styret fått ryddet seg tid til dette, hvilket viser at denne modellen inneholder en organisasjonsmessig dynamikk som lar seg endre. Derfor sier informantene at modellen er kommet for å bli og vil satse videre framover.

Den videre analysen viser at metastyringen vurdert ut fra *demokrati-indikatorene* er god nok, selv om det også her er muligheter for forbedringer. Dette er viktig siden hovedbakgrunnen for MN var et politisk ønske om mer lokaldemokrati i forvaltningen av verna områder. Organiseringen ble ikke gjort utfra effektivitet som hovedmotiv. Den *reelle* muligheten til å påvirke tiltaksprosessene i styret er liten for aktørene, og omdømmet for verneforvaltningen i Salten kan i verste fall se ut til å ha tatt skade av denne organiseringen. Rolleavklaring og oppgaveforståelsen i underutvalgene er utydelig, og det trengs en større gjennomgang av hvordan det skal arbeides prosessuelt mot spesielt interessentene i faglig rådgivende utvalg. Her er reduksjonen av nærings- og interesseorganisasjoners deltagelse i faglig rådgivende utvalg fra mai 2013 et problem. Videre er styringsnettverket transparent nok, men det er overraskende at det blir fokusert bare på forvaltningen av verneområdene på deres hjemmeside. Mengden av avisoppslag i forbindelse med de avgjørelser som blir tatt i MN tilsier at det burde ha foreligget en kommunikasjonsplan som kunne følges. Resultatet er at MN er demokratisk nok, men ikke forankret nok.

## 6.2 Konklusjon

Innledningsvis ble problemstillingen for denne oppgaven formulert slik: Hvor effektivt og demokratisk er MN? Svaret på dette kan ut fra analysen tolkes slik:

Ut fra analysen lar det seg lett slå fast at MN ikke er spesielt effektiv. Det er blitt ett ekstra ledd i forvaltningen uten at noen andre er fjernet, det er dyrt og mye tar lengre tid å få effektivt. Derimot er de demokratiske i sin konstitusjon. Det er metastyringen som i denne sammenhengen gjør at de er både demokratiske og ikke så effektive. Stort fokus på rammestyring, deltagelse, design og ledelse gjør at denne organiseringen får dette utfallet. Metastyring og politisk overvåking er viktigst når styringsnettverk *ikke* er så demokratisk forankret, og er ment å mobilisere til energi, kompetanseheving og synergieffekter på den ene siden, mens metastyrer på den andre siden beholder sin evne til å påvirke omfang, utfall og prosessene i styringsnettverket. Siden MN er demokratisk, er det derfor vanskelig å forstå hvorfor det styres så «hardt» i denne sammenhengen at mobiliseringen blir lite synlig. Det positive er at Miljøverndepartementet opptrer dynamisk ved å endre på rammevilkårene og gir MN et større handlingsrom for blant annet å tenke verdiskaping i et større perspektiv. Her er det også viktig å påpeke at Miljøverndepartementet aldri har sett på MN som et styringsnettverk, men heller som et statlig utvalg. Dette er en organisering som har en helt annen rammeforståelse. Men MN *kan* teoretisk karakteriseres for å være et styringsnettverk – og med noen justeringer ville det kunne ha vært et svært fruktbart et!

Det er også interessant at fra denne forvaltningsmodellen blir nevnt for første gang i St.prop 1-s (2009-10, Miljøverndepartementet) til vedtektene blir lansert, er ordet *kostnadseffektiv forvaltning* blitt borte. Fokuset som formidles i vedtektene er *helhetlig og kunnskapsbasert*. Dette er like greit, siden det må ha blitt forstått at dette kom til å bli en kostbar modell og at rapporteringen ikke burde ha effektivitet som formål. Spørsmålet er om disse midlene blir brukt rett? Nasjonalparkforvaltningen har i mange år vært preget av underfinansiering og når denne sektoren styrkes betraktelig, ja – så forventes det også mer tilrettelegging for innbyggerne. De ekstra midlene som kom med forvaltningsreformen til nasjonalparker blir i stor grad disponert til administrasjon, mens selve bidraget til forvaltningen i de verna områdene står mer eller mindre på status quo. Hvis det skal svare seg å ha nasjonalparkstyrer så må de få til synergieffekter i og rundt verna områder av en helt annen karakter enn det som er faktum i dag. Dette krever at man enda en gang ser på organiseringen og spør seg selv hvordan dette kan la seg gjøres.

Den nye nasjonalparkmodellen skiller seg vesentlig ut fra forsøkene med lokal forvaltning som ble gjort på 2000-tallet andre steder i landet. MN omtales gjerne som lokal forvaltning, men er mer en hybrid mellom lokalpolitisk styring og statlige myndigheter. En mulighet i det videre arbeidet med å utvikle forvaltningsmodellen for nasjonalparkene kan være å se på andre mer integrerte og kanskje mer hensiktsmessige varianter av styringsnettverk. Det er grovt sett tre valg som i denne sammenhengen kan vurderes: Er det hensiktsmessig å gå tilbake til den gamle ordningen der staten selv utførte forvaltningen av verna områder? Skal den nåværende forvaltningen forbedres og utvikles? Bør helt andre modeller vurderes? Det er i analysen liten stemning for å gå tilbake til den gamle ordningen. Alternativet som informantene vil arbeide videre med er utvikling av den modellen som gjelder i dag. Men hvorfor ikke tenke helt nytt?

Bare for å vise spennet som kan være innenfor dette mulighetsområdet vil jeg nevne aksjeselskap som ramme for å styre nasjonalparkenes forvaltning. Stat, sivilsamfunn og marked ville ha fått en større mulighet til selvregulering i en slik organisering, forankringen nedenfra og opp ville ha vært på plass og forvaltningskapitalen ville ha vært av en helt annen størrelsesorden enn i dag. Selvfølgelig vil det være ulemper med en slik modell også, men hensikten med og overhodet nevne dette, er å peke på en annen modell enn den som er i dag. Fordi at noe har vært en vedtatt «sannhet» i alle år, så er ikke dette ensbetydende med at det alltid skal være slik – så også med verneforvaltningen. Det ligger mange muligheter i å tenke nytt også innenfor denne sektoren. Det viktigste er å analysere hva som faktisk kan la seg gjøre, og behandle dette på en ordentlig måte. Både «Fjellteksten» og nasjonalparkstyremodellen ble vedtatt i Stortinget gjennom Sttingsproposisjoner... inneklemt blant alle disponeringer i statsbudsjettetene. Kanskje hadde dette fortjent og blitt behandlet som egen sak?

### 6.3 Avslutning

Til slutt vil jeg bekrefte at styringsforståelsen i teorien om nettverk hos Sørensen og Torfing (2009) godt lar seg bruke på dette området og i denne sektoren. Mine empiriske data styrker deres teori, men det var vanskelig å operasjonalisere indikatorene. Spesielt var det å gradere dem slik at de gav en mening en utfordring

Anbefalt forskning vil derfor være å se nærmere på operasjonaliseringen av indikatorene. Dernest vil jeg på det sterkeste anbefale og i større grad å bruke følgeforskning for å dokumentere utviklingen i noen av nasjonalparkstyrene. Her er det lite tilgjengelig informasjon å støtte seg til, noe som gjør at det blir mye mer eller mindre kvalifisert synsing hvis man skal mene noe om arbeidet som blir gjort og de prosessene som utføres. Omfanget og kostnadene til verneforvaltningen tilsier at dette bør følges opp. Slik informasjon vil også kunne være verdifull hvis det skal endres i organisasjonsstrukturen fordi dokumenterte underveiserfaringer vil ligge til grunn for en slik vurdering. Også «Naturarven som verdiskaper»-prosjektene burde ha vært fulgt opp med følgeforskning. Dette fordi det kan brukes i en såkalt «Best-practice» sammenheng, og komme alle nasjonalparkstyrene til gode i så måte. Til slutt vil jeg anbefale å se nærmere på det politiske handlingsrommet til alle nasjonalparkstyrene i Norge. Her burde alle klagesaker som blir registrert være gjenstand for et forskningsmessig dypdykk.

## Litteraturliste:

**Agranoff, R.I. og McGuire, M. (2003):** *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Georgetown University Press, Washington DC

**Andreassen, T.J.(2013):** *Må bremse sykkelen*, Avis Nordland, Bodø 02.07.2013:8

**Downs, G.W. og Larkey, P.D. (1986):** *The Search for Government Efficiency; From Hubris to helplessness*, Temple University Press, Philadelphia, PA, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

**Dryzek, J.S. (2007):** *Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom and Communication, I: Sørensen E. og Torfing J.: Theories of Democratic Network governance*, Palgrave Macmillian, Basingstoke, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

**Etzioni, A. (1964):** *Modern Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

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

**Fauchald, O.K. og Gulbrandsen L.H. (2012):** *The Norwegian reform of protected area management: a grand experiment with delegation and authority?*, Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability, 17:2, 203-222

**Farsund, A.A. og Leknes, E. (2010):** *Norske byregioner – utviklingstrekk og styringsutfordringer*, Høyskoleforlaget AS, Kristiansand S

**Fedreheim, G.E. (2013):** *Value Creation on Norways Green Gold – Phd in Sociology nr. 12/2013*, Universitetet i Nordland, Bodø

**Goldsmith, S. og Eggers, W.D. (2004):** *Governing by Network – The New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington DC

**Hellevik, O. (1993):** *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget as, Oslo

**Holmen.A.K.T (2011):** *Governance Networks in City-regions: In the Spirit of Democratic Accountability*, Public Policy and Administration 2011, 26:399

**Holmen.A.K.T (2011):** *Fra løse kontakter til formaliserte kontrakter: Utviklingen av byregionale styringsnettverk*, Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift 27(2): 87-111, 2011

**Huxham, C. og Vangen, S. (2005):** *Managing to collaborate – The theory and practice of collaborative advantage*, Routledge, Oxford

**Jessop, B. (2002):** *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

**Johannessen, A., Tufte, P.A. og Christoffersen, L. (2010):** *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, Abstrakt forlag AS, Oslo

**Kersbergen, K.V. og Waarden, F.V. (2004):** «Governance» as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy, European Journal of Political Research 43, 2 s. 143-71

**Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. og Koppenjan J.F.M. (1997), :** *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

**Klijn, E. H. og Koppenjan J.F.M. (2000):** *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*, Public Management 2:2, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

**Klijn, E. H. og Koppenjan J.F.M. (2004):** *Managing Uncertainties in Networks*, Routlegde, London

**Kooiman, J. (1993):** *Modern Governance. New Government – Society Interactions*, Sage, London, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

**March, J.G., og Olsen, J.P. (1995):** *Democratic Governance*, The Free Press, New York

**Mehmetoglu, M. (2003):** *Kvalitativ metode for merkantile fag*, Fagbokforlaget, Bergen

**Mossleth, S.(2013):** *Byråkrati og embetsverk hindrer folkestyre*, Avisa Nordland, 01.06.2013

**Mouffe, C. (2005):** *On the Political*, Routlegde, London, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

**Nordland fylkeskommune(2013):** Fylkesplan 2013 – 2025, NFK, Bodø

**Provan, K.G., Kenis, P. (2005):** *Modes of Network Governance and Implications for Network Management and Effectiveness*, Paper presented at the 8<sup>th</sup> Public Management Research Conference, University of Southern California, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)

**Riccio, J, Bloom, H.S., Jill C.J. (2000):** *“Management, Organizational Characteristics and Performance: The case of Welfare-to-work Programs, in Heindrich, C.J. and Lynn, L.E.: Governance and performance: New perspectives, George Washington University Press, Washington DC, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)*

**Røiseland, A./Vabo, S.I.(2008):** *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen, Norsk vitenskapelig tidsskrift, 2008: nr.01-02, Oslo*

**Røiseland, A./Vabo, S.I (2012).:** *Styring og samstyring – governance på norsk, Fagbokforlaget, Bergen*

**Scharpf, F. W. (1988):** *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, Public Administration 66:3, I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)*

**Scharpf, F. W. (1994):** *Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, Journal of Theoretical Politics 61:1, hvor,I: Sørensen E. og Torfing J. (2009): Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)*

**Silverman, D. (2010):** *Interpreting Qualitative data, SAGE Publications Ltd., London*

**Sørensen E. og Torfing J. (2005b):** *The Democratic Anchorage of Governance Networks, Scandinavian Political Studies28:3*

**Sørensen E. og Torfing J. (2009):** *Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance, 234-258, Public Administration vol.87 (2)*

**Sørensen E. og Torfing J (2005):** *Netværksstyring: Fra government til governance, Roskilde universitetsforlag, Roskilde*

**Young, L.M. (2000):** *Inclusion and Democracy, Oxford University Press, Oxford*

WEB:

**FN-sambandet:** *Konvensjon om biologisk mangfold, <http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/Miljoe-og-klima/Konvensjonen-om-biologisk-mangfold>, hentet ut 14.11.2013, klokka 15.02*

**Lovdata, LOV 2009-06-19 nr 100:** *Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven): <http://www.lovdata.no/all/hl-20090619-100.html#1> (Kapittel 1, §1), hentet ut 02.06.2013, klokka 12:14*

**Lovdata, LOV-1992-09-25-107:**  *Lov om kommuner og fylkeskommuner*  
[http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven\\*](http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommuneloven*), hentet ut  
14.11.2013, klokka 19:33

**Midtre Nordland nasjonalparkstyre:** *Midtre Nordland nasjonalparkstyre-startsiden,*  
<http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/>, hentet ut 14.11.2013, klokka 20:27

**Midtre Nordland nasjonalparkstyre:** *Brev fra statståd om etablering av Midtre Nordland nasjonalparkstyre:* <http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Vedtekter/>,  
hentet ut 13.11.2013, klokka 17:11

**Miljødirektoratet:** *Naturarven som verdiskapar:*  
<http://www.miljødirektoratet.no/no/Tema/Verneområder/Naturarven-som-verdiskaper/Om-programmet/> , hentet ut 30.09.2013, klokka 20:18

**Miljødirektoratet:** *Definisjon av økonomiske, sosiale, kulturelle og miljømessig verdiskaping:*<http://www.miljødirektoratet.no/Global/dokumenter/Arrangementer/Sentersamling%20-%20Nytt%20fra%20Milj%C3%B8verndepartementet.pdf>, hentet ut 13.11.2013, klokka 17:38

**Miljødirektoratet:***Ramsarkonvensjonen:*<http://www.miljødirektoratet.no/no/Tema/Internasjonal/Internasjonale-avtaler/Vatmark/>, hentet ur 14.11, klokka 15:31

**Nasjonalparkstyre:** *Presentasjon av opplæringsdag av nye styre- og varamedlemmer:*  
<http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Nyhende/Presentasjonene-fra-opplæringsdag-av-nye-styre--og-varamedlemmer/> , Hentet ut 08.07.13, klokka 12:58

**Nasjonalparkstyre:** *Oversikt over aktører i Midtre Nordland nasjonalparkstyre:*  
<http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Styremedlemmer/>, hentet ut  
14.11.2013, klokka 21:04

**Nasjonalparkstyre:** *Oversikt over aktører i rådgivende utvalg:*  
<http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Radgivende-utvalg/> , hentet ut  
15.07.2013, klokka 09:20

**Nasjonalparkstyre:** *Vedtekter, Midtre Nordland nasjonalparkstyre:*  
<http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Vedtekter/>, hentet ut 15.11.2013,  
klokka 11:34

**Nasjonalparkstyre:** *Årlig samling av nasjonalparkforvaltere i Nordland 2012:*  
<http://www.nasjonalparkstyre.no/Vega/Nyheter/Besok-fra-Midtre-Nordland---og-Visten-nasjonalparkstyre/> , hentet ut 08.07.13, klokka 13:03

**Naturvernforbundet:** *Nye verktøy i kampen for truet natur:*  
<http://naturvernforbundet.no/getfile.php/Dokumenter/Kurshefter%20og%20verkt%C3%B8y/Introduksjonshefte%20naturmangfoldloven.pdf>, hentet ut 03.11.2013, klokka 10:16



**Nordland fylkekommune:** *Regional planstrategi for Nordland 2012-2016:*

<http://www.nfk.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=381&FilId=15438> , hentet ut 30.09.2013, klokka 11:26

**Nordland fylkekommune:** *Regional planstrategi for Nordland 2012-2016-*

*kunnskapsgrunnlaget:* <http://www.nfk.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=381&FilId=11866> , hentet ut 30.09.2013, klokka 11:07

**Nordland fylkekommune:** *Regional planstrategi for Nordland 2012-2016- Handlingsdelen*

*(UPN):* <http://www.nfk.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=382&FilId=15429> , hentet ut 30.09.2013, klokka 11:09

**Nordland fylkeskommune:** *Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon:*

<http://www.nfk.no/artikkel.aspx?Mid1=4973&AId=11277> , hentet ut 02.10.2013, klokka 13:15

**Norges jeger- og fiskeforbund:** *Program for den andre Nasjonalparkkonferansen (Otta-*

*2012):* <http://www.njff.no/portal/pls/portal/docs/1/62251035.PDF> , Hentet ut 08.07.13, klokka 12:49

**Stortinget, Innst.S.nr.124 (1992-93):** *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større*

*verneområder i Norge,* <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=4457> , 14.11.2013, klokka 14:34

**Stortinget, Innst.O.nr.64 (1995-96):** *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om*

*statlig naturoppsyn,* <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/1995-1996/inno-199596-064/> , hentet ut 14.11.2013, klokka 14:32

**Stortinget, Ot.prop.nr. 30 (1995-96):** *Om lov om statlig naturoppsyn,*

<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=3340> , hentet ut 14.11.2013, klokka 14:39

**Regjeringen:** *Program for den første Nasjonalparkkonferansen (Røros-2011):*

[http://www.regjeringen.no/pages/15781438/program\\_roeros.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/15781438/program_roeros.pdf) , hentet ut 08.07.13, klokka 12:45

**Regjeringen:** *Fjellteksten: St.prop. nr. 65 (2002-2003)*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20022003/stprp-nr-65-2002-2003-/3/13.html?id=288645> , hentet ut 02.11.2013, klokka 14.36

**Regjeringen:** *ILO -konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater:*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/samepolitikk/midtpalte/ilokonvensjon-nr-169-om-urbefolkninger-o.html?id=451312> , hentet ut 14.11.2013, klokka 15:17

**Regjeringen, Prop. 1 S (2009-10):** *For budsjettåret 2010,*

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/md/dokument/proposisjonar-og-meldingar/proposisjonar->

[til-stortinget/2009-2010/prop-1-s-20092010.html?id=581125](http://til-stortinget/2009-2010/prop-1-s-20092010.html?id=581125), hentet ut 14.11.2013, klokka 14:52

**Regjeringen, Rundskriv av 30.06.2005: Nr.: Q-4/2005**, *Rundskriv om representasjon av begge kjønn i offentlig oppnevnte utvalg, styrer, råd, delegasjoner mv. – regler om håndheving*, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2005/rundskriv-om-representasjon-av-begge-kjo.html?id=109525> hentet ut 22.10.2013, klokka 11.13

**Riksrevisjonens Dok. Nr. 3:12, 2005-06:** *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåkning av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder*. [http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2005-2006/Dok\\_3\\_12\\_2005\\_2006.pdf](http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2005-2006/Dok_3_12_2005_2006.pdf), hentet ut 14.11.2013, klokka 15.15

**Sametinget:** *Sikring av samiske interesser i verneområdestyrer*, *Sametinget:* <http://www.sametinget.no/Miljoe-areal-og-kulturvern/Naturmangfold/Verneplanarbeid/Verneomraadestyrer>, hentet ut 08.07.13, klokka 13:11

**Sametinget:** *Konsultasjonsavtalen:* <http://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Bakgrunn/Konsultasjonsavtalen>, Hentet ut 08.07.13, klokka 13:14

## Spørsmål om deltagelse i intervju

**Firma/organisasjon:** \_\_\_\_\_

**Navn:** \_\_\_\_\_

---

Vedlagt finner du prosjektbeskrivelse om tema for min valgte Masteroppgave i Politikk og samfunnsendring ved Universitetet i Nordland. Studiet er på Fakultet for samfunnsvitenskap og min veileder er professor Asbjørn Røiseland.

Som en del av oppgaven har jeg valgt å gjennomføre en kvalitativ intervjuundersøkelse. Jeg vil sette stor pris på om du kan hjelpe meg med oppgaven, gjennom å delta i intervjuundersøkelsen. Jeg vil gjennomføre undersøkelsen primært medio mars til medio april. Jeg vil ta direkte kontakt pr. telefon med den enkelte bidragsyter og avtale dato og tidspunkt for intervjuet. Intervjuet er av varighet maksimalt 1,5 timer.

Jeg har valgt å forespørre ulike informanter som på ulikt vis er implisert i Midtre Nordland nasjonalparkstyre, slik at temaet blir belyst fra ulike sider. Totalt henvender jeg meg til 16 informanter.

For å gjennomføre intervjuene, vil jeg benytte båndopptaker. Det er bare undertegnede og veileder som vil ha tilgang til opplysningene som kommer fram. Etter at intervjuene er fortolket og notert for benyttelse i masteroppgaven, vil opptakene bli slettet senest 15.november. Informantene garanteres anonymitet og opplysningene behandles konfidensielt. Studien er meldt til personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste as. Prosjektet er i sin helhet privat finansiert. Det er selvfølgelig frivillig å delta, og du kan trekke deg så lenge studien pågår uten grunn. Funnene presenteres i masteroppgaven. Når denne publiseres vil alle informantene få tilsendt oppgaven og resultatet.

Du er selvfølgelig mer enn gjerne velkommen til å stille spørsmål hvis det er noe du lurer på i denne sammenhengen, og disse kan rettes til undertegnede på mobiltelefon 970 13946, eller pr. mail til [hannesofieolette@icloud.com](mailto:hannesofieolette@icloud.com) og/eller Prof. Asbjørn Røiseland på mobiltelefon 911 48995, eller pr. mail [asbjorn.roiseland@uin.no](mailto:asbjorn.roiseland@uin.no).

Jeg håper på positiv tilbakemelding!

**Med vennlig hilsen**

*Hanne-Sofie Trager*

## Informasjon om masteroppgaven

### Master i politikk og samfunnsendring – våren 2013, Intervjuintro

Hanne-Sofie Trager

#### *Bakgrunn for valg av oppgave*

I brev datert 11.juni 2010 fra statsråden i miljøverndepartementet til fylkesmannen i Nordland ble det tilkjennegjort at det skulle etableres et nasjonalparkstyre for Saltfjellet-Svartisen, Junkerdal, Rago og Sjunkehatten nasjonalparker. Gåsvatn og Saltfjellet landskapsvernområde, samt Storlia naturreservat skulle også forvaltes av et nasjonalparkstyre. Dette kom som et ønske fra flere hold om mer governance innenfor sektoren. Arbeidet til Midtre Nordland nasjonalparkstyre er nå inne i sitt tredje år, og har derfor fått lov til å "sette" seg i en konstitusjonell form.

Året før var det lagt til rette gjennom den nye Naturmangfoldloven (§ 62) for en delegering av forvaltningsmyndighet til "et særskilt oppnevnt organ". Først ut i Norge til å prøve ut mulighetene innenfor denne nye modellen var Nordland med sitt Midtre Nordland nasjonalparkstyre. Det skulle bli det største styret i Norge både målt i antall styringsmedlemmer og i antall kvadratkilometer og forvalte. Innføringen av et slikt regime følger tankegangen om mer lokaldemokrati og nærhet til beslutningene for dem det gjelder i forvaltningssammenheng samt en mer effektiv forvaltning. En samfunnstankegang som i kjølevannet av New Public Management blir ansett som tidsriktig og moderne.

På den andre siden har den stadige oppmykningen av tradisjonelle strukturer og tjenesteveier bekymret mang en aktør i samfunnsdebatten. Makt- og demokratiutredningen fra 2003 tilkjennegir en bekymring for et mulig demokratisk underskudd når det politiske system ikke lengre virker innenfor den tradisjonelle oppbyggingen. Det snakkes høylydt om folkestyrets forvitring og tilbakegangen av demokratiet når ny organisering av sentrale oppgaver blir foreslått. For å imøtekomme disse bekymringene, er det blitt kreert forskjellige modeller som har til hensikt å demme opp for et mulig demokratiunderskudd. En av disse

står Eva Sørensen og Jacob Torfing bak og er godt beskrevet i artikkelen *Makeing governance networks effective and democratic through metagovernance*.

Jeg ønsker å bruke denne modellen for å analysere hvordan Miljøverndepartementet metastyrer Midtre Nordland nasjonalparkstyres aktiviteter. Siden nasjonalparkstyrene er noenlunde ens i Norge, er det sansynlig at resultatene fra denne undersøkelsen også kan brukes i forhold til andre nasjonalparkstyres. Mest av alt håper og tror jeg at resultatene fra mitt arbeid kan brukes i den framtidige diskusjonen om hvordan forvaltningen av verna områder skal være.

Min hovedproblemstilling er valgt på bakgrunn av ønsket om ny kunnskap om hvordan miljøverndepartementet metastyrer nasjonalparkstyres styring av forvaltningen i forsøket på å demme opp for et mulig demokratiunderskudd og gjøre forvaltningen mer effektiv. For å klare dette har jeg valgt følgende problemstilling:

**Problemstilling:**

Hvordan metastyres styringen av Midtre Nordland nasjonalparkstyre?

## Vedlegg 3: Intervjuguide – spørsmål

### Intervjuguide Midtre Nordland nasjonalparkstyre

Tema	Spørsmål	Oppfølgingsspørsmål/kommentarer
Bakgrunnsinformasjon	Hva er din befatning med MNNPS?	Kan jeg ringe ved behov for oppfølgingsspørsmål?
På hvilket område har det buttet mest imot for MNNPS		
På hvilket område har MNNPS hatt mest suksess?		
Hvordan oppfatter du MNNPS rolle som forvalter?	<p>Føler du at MNNPS har et reelt handlingsrom i forhold til forvaltningsvedtak?</p> <p>Politikerrollen: Driver politikerne overordnet planlegging og setter rammer? Føler de at de har nok autonomi? Har deres rolle ført til økt legetimitet?</p> <p>Nasjonalparkforvalterrollen?</p> <p>Er det blitt lettere for folk flest å få behandlet sine dispensasjonssøknader?</p> <p>Kompliserer det MNNPSs jobbing at det ikke er stakeholders med i styret?</p>	<p>Hvilke saker er det som er klaget på fra FMs side? Oversikt over disse?</p> <p>Føler politikerne at de er folkets representanter? Noen situasjoner der det blir "bukken og havresekken"? Har politikerne en dobbeltrolle? Hva med uløselige konflikter og frustrasjon over manglende resultater- fins de? Blir samarbeidet ødelagt av forstyrrelser utenfra?</p> <p>Noen form for dobbeltrolle?</p> <p>Mer eller mindre byråkrati?</p> <p>Hva med representasjon fra næringa?</p>
Hvordan oppfatter du MNNPS rolle som næringsutvikler?	Ble det slik du hadde tenkt på forhånd?	

	<p>Har dere nok penger til utviklingsrelaterte prosjekt?</p> <p>Hvorfor søker dere ikke penger av NFK og hvorfor er dere ikke inne med prosjekter i UPN?</p> <p>Føler du nasjonalparkforvalterne har den rette kompetansen til utviklingsarbeidet?</p>	
Hvor mye er det offentlige involvert?	Hva synes du om hvordan det offentlige involverer seg i MNNPS?	<p>Styrer det offentlige for mye? For lite?</p> <p>Rapporteringer? Delegeringsbrev? Naturmangfoldloven? Vedtektene?</p>
Hvor mye griper det offentlige inn?	<p>Hvordan tilrettelegges det?</p> <p>Styring ovenfra og ned eller nedenfra og opp?</p>	Mekling, koordinering, påvirkning, fasilitering
Output-legetimitet	<p>Hvordan vurderer du måloppnåelsen totalt sett for MNNPS?</p> <p>Har MNNPS bidratt til felles problemforståelse og læreprosess for de involverte partene?</p> <p>Vil du anbefale denne modellen i det framtidige arbeidet med nasjonalparkforvaltningen?</p>	<p>Fins det noen incentivebaserte virkemiddel i jobbingen med koordineringsprosesser?</p> <p>Hva med kommunene?</p>
Hvilke verktøy bruker det offentlige?	<p>Hvordan informeres demos?</p> <p>Konfliktmediering?</p> <p>Forhandlingsledelse?</p> <p>Hvordan tilføres deltagerne prosessledelse?</p> <p>Hvordan lages arenaer der læring kan formidles/oppstår?</p>	<p>Oversikt over innsynsbegjæringer? Hva med internettsidene? Hvorfor er disse så dårlige? Hva med aviser?</p> <p>Hvordan kjøres organisasjonsprosesser for å få til samstyring? Politiske og sosiale?</p> <p>Er instruksjonsretten til Mdep. Blitt brukt?</p> <p>Årsrapport 2011: Ble styrets forslag til endringer i</p>

	Hvordan fungerer Faglig råd?	vedtektene vedtatt av departementet?
		Aktivt/inaktivt? Hvordan er dialogen med dette utvalget? Blir de hørt?
Hvordan formidles styrets jobb tilbake til hjemkommunene?	<p>Foreligger det kommunestyrevedtak på hva kommunestyret strategisk vil med sitt engasjement i MNNPS?</p> <p>Hvordan fungerer det administrative kontaktutvalget?</p> <p>Er dette en modell for framtidig bruk?</p> <p>Har du noe du vil si helt til slutt?</p>	<p>Habilitet?</p> <p>Har MNNPS adgang til flere ressurser en tidligere? Er det spredning av risiko? Har regimet ført til mer effektivitet? Hva med sømløshet og koordinering? Er det læring og spore? Snakker vi om et moralsk imperativ?</p>

## Prosjektplan for gjennomføring av masteravhandling

For: Hanne-Sofie Trager

### 1. Tema

*Apropos mer governance: Hvordan dekkes det opp for et mulig demokratiunderskudd i den nye nasjonalparkmodellen?*

*– Et casestudium av Midtre Nordland Nasjonalparkstyre som styringsnettverk*

### 2. Bakgrunn og problemstilling

I brev datert 11. juni 2010 fra statsråden i miljøverndepartementet ble det vedtatt at det skulle etableres et nasjonalparkstyre for Saltfjellet-Svartisen, Junkerdal, Rago og Sjunkhatten nasjonalparker. Gåsvatnan og Saltfjellet landskapsverneområde, samt Storlia naturreservat skal også forvaltes av nasjonalparkstyret. Dette kom som et ønske fra departementalt hold om mer governance innen for sektoren. Arbeidet til dette styret er nå inne i sitt tredje år, og har derfor fått lov til og «sette seg» i en konstitusjonell form. Tiden er derfor inne for å studere nærmere hvordan denne måten å forvalte våre verneverdier har blitt ut fra et statsvitenskapelig synspunkt.

I dette studiet ønsker jeg å analysere hvordan Miljøverndepartementet/Naturverndirektoratet som initiativtaker metastyrer slike styringsnettverk for å demme opp for et mulig demokratiunderskudd. Dette ønsker jeg å gjøre ved å ta et dypdykk ned i ulike aspekter ved Midtre Nordland Nasjonalpark Styre (MNNPS). Akkurat dette nasjonalparkstyret var det første som ble etablert i Norge og er enda det største både i forhold til areal som skal forvaltes og antall medlemmer som er med i de ulike forvaltningsforaene. Dette gjør det spesielt og egnet til å brukes som referanse for andre slike styrer som er nokså like i utformingen, uten at undersøkelsen er direkte generaliserbar for disse. En overføringsverdi er imidlertid til stede og bør kunne utnyttes. Den naturlige geografiske avgrensingen og organisasjonsformen gjør det også godt egnet til å studere som et case. Problemstillingen som ønskes svart på er:

**Hvordan meta-styres MNNPS som styringsnettverk?**

Underproblemstillingene (aspekt) som naturlig følger av denne problemstillingen er:

Hvordan settes det rammer i form av mål og resurser (framing)?

Hvordan velges organisasjonsform?

Hvordan tilrettelegges det av meta-styreren for nettverket?

Hvordan er det offentlige direkte representert i nettverket?

### 3. Forskningsopplegg/design og metode:

### 3.1 Forskningsopplegg/design som kan være egnet til å belyse den valgte problemstillingen

Jeg mener at et casestudium er godt egnet til å belyse min problemstilling. Dataanalysen i slike studier har en fleksibel struktur og passer der man ønsker å forske på et begrenset system. Dette systemet er et fenomen som er begrenset i tid og rom, som for eksempel en begivenhet, et program, en prosess, en institusjon eller en sosial gruppe.

### 3.2 Planlagt utvalg av informanter/kilder/gjennomføring

I min forskning vil jeg være bevisst på hvem som skal intervjues for å få mest mulig relevant informasjon. Foreløpig er det syv forskjellige typer aktører som trengs å intervjues; Miljøverndepartementet, Midtre Nordland nasjonalparkstyre/Arbeidsutvalget/styret/Rådgivende utvalg, Fylkesmannen i Nordland/miljøvernavdelingen, Miljøverndirektoratet, Nordland fylkeskommune, Nordlandsforskning og naturvernforbundet.

Tittel	Virksomhet
Leder i arbeidsutvalget i MNNPS	Midtre Nordland Nasjonalpark styre
Nestleder i arbeidsutvalget MNNPS	Midtre Nordland Nasjonalpark styre
Administrativt ansatt (sekretæriet) (2 stk.)	Midtre Nordland Nasjonalpark styre/Fylkesmannen i Nordland
Styremedlemmer (4 stk.)	Meløy kommune, Sametinget, Nordland fylkeskommune, Sørfold kommune
Ansvarlig for nasjonalparkstyrene i Norge	Miljøverndepartementet
Ansvarlig for nasjonalparkstyrene i Norge	Miljøverndirektoratet
Direktør for miljøvernavdelingen	Fylkesmannen i Nordland
Tidligere ansvarlig for saksbehandlingen av nasjonalparkene i Nordland	Fylkesmannen
Forsker, gruppa for miljø og samfunn	Nordlandsforskning
Seksjonsleder, Enhet for plan og miljø	Nordland fylkeskommune
Nærings- og utviklingssjef	Nordland fylkeskommune
Leder	Miljøvernforbundet i Nordland

### 3.3 Innsamling av data/kildemateriale

Intervjumetoden er best egnet i mitt tilfelle fordi jeg skal forske på et fenomen som det trengs innsikt i og forståelse for på et dypere plan. Det vil være sentralt å få frem meninger hos informantene og belyse vurderinger de gjør sett i forhold til min problemstilling. Jeg finner det mest hensiktsmessig å bruke halvstrukturerte intervju som innsamlingsverktøy for primærdata.

Årsaken til mitt valg er at jeg anser at en mer åpen prat med informantene som hensiktsmessig, samt at jeg ønsker å holde mulighetene åpne for eventuelle nye spørsmål/svar som viser seg å kunne bli relevant for oppgaven. Jeg regner med at det i løpet av intervjuprosessen kan komme fram tema som faller utenfor den fastsatte intervjuguiden, men som likevel kan vise seg å være nyttig sett i forhold til problemstillingen. Dette ønsker jeg å ha rom for å diskutere videre.



### 3.4 Analyse av datamaterialet

Data i tekstform kan være rene dokumenter som for eksempel brev og arkivmateriale eller det kan være nedtegnelser av handlinger eller verbale utsagn i form av notater som er gjort på observasjon. Sist men ikke minst er beskriberte samtaler, intervjuer eller gruppesamtaler en slik skriftlig datakilde. Som skissert tidligere i oppgaven planlegger jeg mange intervjuer. Dette gjør at jeg må forholde meg til analyse og fortolkning av mye datamateriale. Denne formen for bearbeiding gjør at det blir mulig å sammenlikne hva alle intervjupersonene sier om det samme spørsmålet eller temaet. Sentrale spørsmål er å tolke hvordan likheter og forskjeller mellom svarene kan forstås? Er det videre tendenser til et mønster i svarene jeg har fått, og hva skyldes eventuelt dette mønstret?

I tillegg er det aktuelt å analysere flere sentrale dokumenter i casestudiet. Spesielt viktige er de dokumentene som indirekte/direkte sier noe om hvordan MNNPS metastyres som for eksempel oppstartsbrev og vedtekter fra Miljøverndepartementet og annet bakgrunnsmateriale i forbindelse med etableringen av nettverket.

#### Tidsplan:

År	Tiltak	Dato	Gjennomført
2012:			
November	Få godkjent tema/problemstilling og tildelt veileder	02.11.12	x
	Sende over preliminær prosjektplan	13.11.12	x
	Første veiledningsmøte. Skrive kontrakt. Innspill fra veileder på prosjektplan. Innspill tillitteraturløsing	19.11.12	
	Endelig prosjektplan oversendes	26.11.12	
Desember	Ferie New Zealand- lese artikler/litteratur		
2013:			
Januar	Ferie Australia – lese artikler/litteratur, utarbeidelse av intervjuguide. Denne oversendes veileder for godkjenning	Ultimo januar	
Februar	Veiledningsmøte	12.februar	
	Første intervjurunde - lokalt	Uke 8	
Mars	Veiledningsmøte ?	18. Mars	
	Andre intervjurunde - Oslo	Uke 14	
April	Deskribering, Retur til intervjuobjekt for godkjenning?	Uke 16	
Mai	Forskningsfri start	Medio mai	
	Første utkast til metodekapitlet oversendes veileder	31.mai	
Juni	Møte med veileder	4.juni	
	Endelig godkjenning av metodekapitlet	7.juni	
	Første utkast til teorikapitlet oversendes veileder	28.juni	
Juli	Møte med veileder	2.juli	
	Endelig godkjenning av teorikapitlet	5.juli	

August	Første utkast til analysen oversendes veileder	9.august	
	Møte med veileder	13.august	
	Jeg må jobbe ca. halve denne måneden med min ordinære jobb		
September	Endelig godkjenning av analysen	13.september	
	Jeg må jobbe ca. halve denne måneden med min ordinære jobb		
Oktober	Jeg må jobbe ca. halve denne måneden med min ordinære jobb		
	Siste frist for meg selv til å levere masteravhandling	25.oktober	
November	Siste frist for innlevering av masteravhandling	15.11.12	
Desember	Jeg forsvarer avhandlingen	?	
	God jul! Hilsen Msc Hanne-Sofie Trager ☺		

Teoretisk bakgrunn: Først og fremst: Sørensen/Torving, Klijn/Koppenjan, Peters, og Kooiman m.m

## Vedlegg 5: Godkjenning fra NSD

**Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS**  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Haukd Hårlings gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55 58 21 17  
Fax: +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org.nr. 985 321 884

Asbjørn Røiseland  
Fakultet for samfunnsvitenskap  
Universitetet i Nordland  
Mørkvedtråkket 30  
8049 BODØ

Vår dato: 07.03.2013

Vår ref: 33543 / 3 / LMR

Deres dato:

Deres ref:

### TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 25.02.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

33543	<i>Metastyring av Midtre Nordland nasjonalparkstyre</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Nordland, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Asbjørn Røiseland</i>
<i>Student</i>	<i>Hanné-Sofie Trager</i>

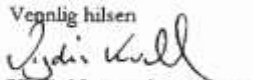
Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i melde skjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.11.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen  
  
Vigdis Namtvedt Kvalheim

  
Linn-Merethe Rød

Linn-Merethe Rød tf: 55 58 89 11  
Vedlegg: Prosjektvurdering  
Kopi: Hanné-Sofie Trager, Hopsgården 38, 8050 TVERLANDET



Ifølge prosjektmeldingen skal det innhentes skriftlig samtykke basert på skriftlig informasjon om prosjektet og behandling av personopplysninger. Personvernombudet finner informasjonsskrivet tilfredsstillende utformet i henhold til personopplysningslovens vilkår.

Innsamlede opplysninger registreres på privat pc. Personvernombudet legger til grunn at veileder og student setter seg inn i og etterfølger Universitetet i Nordland sine interne rutiner for datasikkerhet, spesielt med tanke på bruk av privat pc til oppbevaring av personidentifiserende data.

Prosjektet skal avsluttes 15.11.2013 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. yrke, alder, kjønn) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.