

"The rise of the networking region:
The challenges of regional collaboration in a globalized world"

The rise of the networking region:

The challenges of regional
collaboration in a globalized world

Harald Baldersheim, Are Vegard Haug, and Morten Øgård (eds.)

NORDREGIO 2009

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.se

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum of co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Stockholm, Sweden
2009

Contents

CHAPTER 1	11
The rise of the networking region:	
The challenges of regional collaboration in a globalized world	11
Introduction	11
Theoretical foundations	12
Design and data collection	13
Outline of the report	15
Summing up	17
 CHAPTER 2	 21
”Regionernas Norden” tio år efteråt. Institutionell utveckling och politisk debatt om den politiska mellannivån i Norden 1996–2009	21
Inledning	21
Den skandinaviska modellen och den finländska modellen förändras 1999–2009	22
Reformförslag och institutionella förändringar under 2000-talet	23
Divergens och konvergens i Norden	26
”Regionernas Norden” i ljuset av fem dimensioner	29
Slutord: Samma uppgifter – olika mandat: en utmaning för den nordiska regionforskningen	33
 CHAPTER 3	 37
Knowledge brokerage and institutional retooling.	
The policy preferences of politicians for regional development in a competitive world	37
The policy preferences of regional and urban politicians: knowledge brokerage and institutional retooling	39
Seven policy types: Support and opposition	42
Conclusions	45
 CHAPTER 4	 49
Capacity-building in Nordic regions and cities through cross-institutional and cross-border co-operation. Learning ecologies.	49
Why do cities and regions engage in cross-border networks? Points of departure	49
Analytical framework and hypotheses	50
Empirical analysis: Involvement in cross-border networks – towards learning ecologies?	53
Conclusions	59
 CHAPTER 5	 63
Reforming governance in cities and regions in the Nordic countries: Where are they going?	63
What is “good governance” in regional and urban settings? A longitudinal approach	63
Development strategies: What, how much, where? Results from two surveys	64
Governance strategies – specialised, conflicting or mutually supportive?	68
Does a national context matter?	69
Conclusion	71
 CHAPTER 6	 75
Competitive advantages through ICT:	
Transformations of political roles and communication patterns	75
The role of ICTs in the emergence of the Networking Region: An introduction	75
Viewing Nordic e-government initiatives as an information ecosystem	76
To what extent and how do Nordic regional politicians use ICTs?	77
New technology in old political roles: empowered politicians?	78

The relation between ICT-use and wider contact patterns: compensation, reinforcement or transformation?	82
Conclusions	85
CHAPTER 7	91
‘The new kid on the block’ Faroese foreign affairs – between hierarchy and network	91
Introduction	91
The Faroes and the Danish state	92
Conclusion	105
CHAPTER 8	107
Fylkeskommunalt internasjonalt engasjement:	
Hvordan ser det faktisk ut? Eksempelene Telemark og Aust- Agder	107
Innledning	107
Hvordan måle internasjonalt engasjement: En bredde og dybde dimensjon	108
De to fylkeskommunenes internasjonale engasjement	109
Aust- Agder i verden: Vennskap og solidaritet	118
Oppsummering og sammenlikning av de to fylkenes internasjonale engasjementet og dets organisering	124
CHAPTER 9	129
Innledning	129
Netværk og internasjonalt samarbejde	130
Internationalisering i Region Syddanmark	130
Konklusjon	133
CHAPTER 10	135
Kultursatsing som utviklingsstrategi i nordiske regioner - en sammenlikning av to prosjekter	135
Innledning	135
Film i Väst	136
Quart Festivalen	137
Teori, metode og design	138
Drivkrefter bak prosessene	141
Film i Väst – Sentrale drivkrefter	141

Authors Preface

This report is based on the project titled The Emergence of the Networking Region, financed by a grant from the Nordic Council of Ministers through NORDREGIO, Stockholm. The project covers the four Nordic countries of Denmark, Finland, Norway, and Sweden plus the Faroe Islands. The data include a survey of regional and urban politicians from all regions of the respective countries and also surveys of institutional developments in regions and cities plus a series of case studies. The project is in parts a repeat of one carried out about ten years ago under the title Norden in Europe of the Regions directed by Harald Baldersheim and Krister Ståhlberg. Chapters that are written in a Scandinavian language in this report (2, 8, 9, and 10) will be translated into English and published along with the other chapters in a forthcoming book.

Kristiansand, September, 2009
Harald Baldersheim, Are Vegard Haug and Morten Øgård

Preface

The research programme, '*Internationalisation of regional development policies – Needs and demands in the Nordic countries*' was commissioned by the Nordic Council of Ministers in the spring of 2005.

The aim of this programme is to undertake research on key issues, where it has been identified that new knowledge is needed, and where such knowledge could be seen to benefit the development and implementation of regional development policy in the Nordic countries.

The basis for the research programme is its Nordic character. Research should lead to new knowledge both for the academic world and for the world of policy and practice. Projects should add 'Nordic value', i.e. they should produce knowledge of relevance for several regions and countries across Norden. The research should moreover be comparative and collaborative across at least three Nordic countries or self-governed areas.

Three themes of high priority for the research programme have been identified; '*regional governance*', '*innovation and regional growth*', and '*demography and labour migration*'.

In addition to these priorities two additional crosscutting themes were also defined; 'the enlargement of the EU and the challenges for Nordic regional development policies' and the broad topic of 'the three dimensions of sustainable regional development'; i.e. social, economic and environmental sustainability.

The research programme has been launched in two rounds. In the first round during the spring of 2005 it was decided to fund five projects. These were reported during 2007. In the second round during the spring of 2007 it was decided that a further five projects should be funded. These will be reported in 2008 and 2009. All project reports are published in this publication series dedicated to this programme. At the end of the programme, a synthesising report will also be produced where the most important findings are discussed. This report is planned to be published in the winter 2009/2010.

Nordregio wishes to thank the Nordic Senior Official Committee for Regional Policy and the Nordic Council of Ministers for providing this unique opportunity to develop new research-based knowledge and for encouraging cooperation and the exchange of ideas between Nordic researchers.

Nordregio would furthermore like to thank all of the involved research teams and the programme's Steering Committee for their continuing contributions to the Nordic discourse on regional development.

Ole Damsgaard
Director

Margareta Dahlström
Coordinator of the research programme

The rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a globalized world

Harald Baldersheim and Morten Øgård

Introduction

Regions are now moving beyond “the new regionalism” into *network regionalism*. The new regionalism began emerging in the late 1980s stimulated by the accelerating pace of European integration, the spread of the endogenous paradigm of development and was spearheaded by strong identity regions such as Catalonia, Scotland or Flanders. By the mid-1990s the outlines of a regional movement were evident throughout Europe (Keating & Loughlin 1997). Its characteristic features were decentralisation of responsibility for development policies to regions, regional collaboration across national borders and a search for a formal role for regions in European integration. The term “multi-level governance” was coined to capture the position of regions in the European political architecture (Marks et al. 1994). How these developments took shape in the Nordic countries was analysed in our report on *Norden in the Europe of Regions* (Baldersheim, Sandberg, Ståhlberg and Øgård 2001).

Network regionalism is also developmental and internationalist in its orientation but it is collaborative rather than competitive in its modus operandi and relies to a large extent on network modes of governance for developing and implementing its policies. A conspicuous feature of those policies is a search for knowledge-driven growth – the so-called Triple Helix paradigm, which necessitates the establishment of cross-institutional partnerships and an international outlook among policy-makers (Agranoff & McGuire 2003, Anderson et al 2003, Fornahl & Brenner 2003, Buck et al 2005, Hambleton & Gross 2007).

The thesis guiding the project that is reported here is that the challenges of **regional governance** today are closely related to the capacity of regions to organize and run network activities. The project focuses in particular on Nordic and European networking activities of regions. The project builds on and seeks to update a data base established 1997/98 covering all Nordic regions and larger cities (Baldersheim, Sandberg, Ståhlberg, Øgård 2001). Thus, a central aim of the project is to chart the changes in networking activities and related development initiatives that have taken place over the last ten years. The data collected ten years ago demonstrated that a profound Europeanization of Nordic regions was taking place, along with marketization of development policies pursued by regions. Europeanization and marketization as development orientations may have peaked, and new orientations may have replaced or supplemented those that were dominant ten years ago. More precise formulations as to our expectations regarding new orientations are presented below.

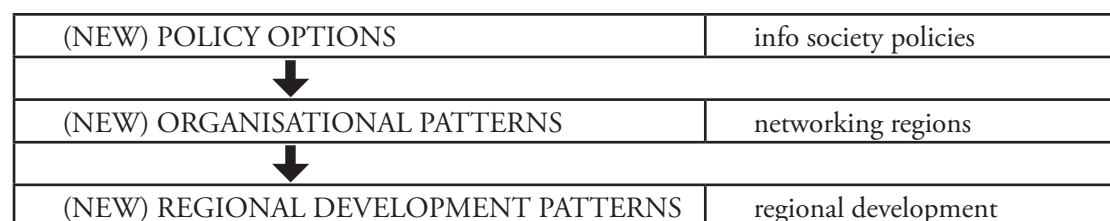
Theoretical foundations

Regional attitudes condensed into the well-known slogan of “Europe of the Regions” were a point of departure for our former project, which sought to probe the reality of such attitudes in terms of collaborative patterns and policy preferences among regional actors in the Nordic countries. Theoretical inspiration was found in notions about the rise of regional identity politics (Keating & Loughlin 1997), the learning region (Lundvall 1992, Amin & Thrift 1994) and the emergence of a room for regions in European integration through multi-level governance (Marks et al. 1994, Magone 2003). The emergent vanguard regions were expected to exhibit a fusion of these features, demonstrated in a combination of regional pride, preferences for “soft” development policies, and pro-EU attitudes. We did find a group of regions characterized by such features, but we also found marked contrasts and cleavages among Nordic regions in terms of policy preferences, network participation, and attitudes to state intervention and European integration. Interestingly, the cleavage between “status-quo-oriented” and “vanguard” regions cut across traditional centre-periphery cleavages in the Nordic countries.

Ten years on, the institutional landscape has changed both at the European level and in the Nordic countries regarding the position of regions. The Committee of the Regions, for example, though demonstrating much vitality, has not attained the central position many of its champions hoped for (Magone 2003). Nordic regions have followed highly diverging trajectories: Norwegian counties have been shorn of important functions (e.g. hospitals), the developmental capacity of the five new Danish regions is uncertain, while the organisation and implementation of Finish regional policies remain as fragmented as ever. Only Swedish regions may be said to have increased in stature over the last decade with large-scale regions established in Vestra Götaland and Skåne and interesting experiments in collaboration taking place in other counties (Baldersheim 2004, Sandberg 2005).

Today, the debate on regional development policies are shaped by theories of the information society (Castells 2000/2005), the role of “the creative class” (Florida 2002, 2005, Landry 2000), culturalist perspectives (Putnam 1993, 2001, Clark 2004, Chabal & Daloz 2005) and models of institutional dynamics (March & Olsen 1995, Stone 1989, Stoker and Mossberger 1994, Koppenjan & Erik-Hans Klijn 2004). Our project has been guided in particular by the latter approach while we also seek to integrate the former perspectives into our analytical strategies. Our overall approach is inspired by the devise “policy determines politics” originally formulated by Lowi (1964). In our case this means that the emergence of new policy options for regional development are seen as creating pressures on existing institutional structures, driving a search for new organisational patterns better suited to the pursuit of the new policies. The present-day turmoil as regards regional governance in all of the Nordic countries may be taken as symptomatic for institutional patterns being out of sync with the requirements of new policies. The emergent trend of networking governance is the outward expression of the quest for new patterns of collaboration in order to accommodate new policies. New policies require new partners. Our main hypothesis is that the more regions make efforts in order to formulate and implement information society type of policies the more their structures of governance will be characterised by dense and far-flung networks. These networks may again result in new patterns of regional development, as indicated by the figure below.

Figure 1.1 Policy drives change



The research strategy of the project has been to analyse the relationships outlined in the figure: How regional actors develop and chose between new policy options; how the pursuit of new options drives the emergence of new collaborative patterns of organisation; and how and to what extent these organisational patterns result in regional development. We do not claim that the establishment of networks and partnerships automatically results in regional development impacts. The ability to get results from networking depends i.e. on the ability to manage networks (Mandell 2001, Koppenjan & Erik-Hans Klijn 2004). The establishment and management of networks is one of the central focuses of the project. Network management raises a series of challenges that are outlined below. With regard to the pursuit of new policy options we focus in particular on what is described as *information age policies*, such as: Human capital development, cultural policies, infrastructure for and applications of ICTs, branding of regions, etc.

Collaborative patterns or networking in the pursuit of such policies include:

- *Forums*; i.e. meeting places for sharing of information or the exploration of new policies (policy workshops)
- *Partnerships*; i.e. pooling of resources across institutional boundaries to implement policies and deliver services; this usually involves cooperation between regional agencies and organisations/actors from other sectors of society, such as business organisations or voluntary/civic associations
- *Alliances*; i.e. a group of regions with a promotional purpose, seeking to promote the interests of larger areas vis a vis those of other areas, usually in order to get more attention from the state or the EU
- *Regimes*, i. e. constellations of actors with devolved authority to make binding decisions in a limited field on behalf of those organisations involved, which may be a group of regions or a collection of regional agencies and other societal actors.

We also expected the rise of networking to create pressures on the internal governance structures of cities and regions, driving reforms of governance patterns. In our previous studies we identified three different trends in governance patterns: Liberal, communitarian and neo-republican, driven by quests for choice, roots and virtue respectively. A central concern of the project has been to follow up and identify new patterns of governance that might occur in response to networking in an internationalised arena.

Design and data collection

The units of analysis are Nordic regions (Landsting, amt/new hospital and development regions, samkommuner and fylkeskommuner) and regional capitals (normally the largest cities in the regions). The inclusion of cities in our research design reflects changes in regional policy orientation in the Nordic countries. The focus of regional development policy is no more exclusively on peripheral or backward regions but is framed as a part of national policies for development and competitiveness, in which strong regional centres – cities – are given a fundamental role so that a fusion of urban and regional development policies is under way. By comparing regions with the regional capitals we seek to assess to what extent such a policy focus is becoming a reality “on the ground” among policy-makers in regions and cities.

The data we have collected are a blend of case studies and surveys administered to policy-makers at the regional and urban levels in the Nordic countries of Denmark, Finland, Norway, Sweden and the Faroes. The following data have been collected: Surveys among city and regional politicians in Finland, Sweden, Denmark, Norway and the Faroes. The main focus was on network activities, development policies, and international orientation; a further survey of regions and cities in Sweden, Denmark and Norway was also carried out, the main topic of which was strategic choices concerning organizational and management structures and processes (system capacity).

Table 1.1 Survey data collected

*In Denmark the number of cities covered is larger than that of regions since we wanted to reach the same population of cities that was covered in our previous project of 1997/98.

	System capacity survey		Survey among urban and regional politicians	
	Cities	Regions	Cities	Regions
Norway	Population 18 100 % N = 18	Population 18 100 % N = 18	Population 197 52 % N = 103	Population 189 55 % N = 103
Denmark*	Population 14 86 % N = 12	Population 5 100 % N = 5	Population 373 28 % N = 107	Population 200 50 % N = 100
Sweden	Population 22 64 % N = 14	Population 20 55 % N = 11	Population 304 38 % N = 115	Population 301 58 % N = 174
Finland	X	X	Population 230 26 % N = 59	Population 246 52% N = 127
Faroe	X	X	Population 30 45 % N = 12	Population 42 50 % N = 24
N total	N = 44	N = 27	N = 396	N = 528

The response rate among politicians was substantially lower than what we experienced a decade ago. It varies from 58 per cent (Swedish regions) to 26 per cent (Finnish cities). The lower response rates might be a reflection of the turmoil and stress of structural reforms taking place in the Nordic countries at the time of data collection. Data attrition is analysed in detail in the appendix to this chapter. The analysis demonstrates that the data is reasonably representative of the total population when broken down according to criteria of geography, political parties and gender. It should also be borne in mind that the aim was not to carry out a sample survey but to reach the total population of Nordic politicians of a certain category (members of the governing boards or committees of cities and regions). All cities and regions that we aimed for are covered. We therefore feel confident of the quality of the data when used for the analysis of larger groups while in a number of cases analysis at the level of individual cities or regions cannot be done.

The collection of quantitative data was combined with case studies. The purpose of the case studies was in-depth analysis of the challenges of regional networking. The cases are the Faroes, South-Jutland in Denmark, and the two south-east coast regions of Aust-Agder and Telemark in Norway plus the cities of Trollhättan in Sweden and Kristiansand in Norway.

Outline of the report

We have through figure 1.1 argued that such phenomena as globalisation, European integration and technological innovation open up for new policy options that in the next round drive changes among regions and cities in the Nordic countries. To follow up this model, the report is divided into two parts. The research issues addressed in the first part are,

- Changes in policy choices and networking activities over the last ten years
- Emergent patterns of governance in cities and regions

In the second part we bring in a qualitative approach to get a deeper understanding of the dynamics of networking activities among municipalities and regions. Here, we go into our third research question,

- The establishment and management of networks

To set the scene Siv Sandberg in chapter 2 outlines the institutional developments that have occurred at the regional level in the time period of 1996 – 2009. The changes are discussed in relation to:

- (1) The regional level in the Nordic countries: Continuity and change
- (2) The European Union and Nordic regions
- (3) Development policies and welfare policies
- (4) Co-operation among local and regional levels
- (5) Democracy at the regional level

Sandberg concludes her reflections on these issues by stating that in all the Nordic countries there are unsolved questions regarding the elected regional level. She also argues that the regional developments that started in the mid-1990s have not yet come to an end, but is continuously being challenged by changes of policy at the national level in the respective countries. The classical Nordic approach to the institutional arrangement of the regional level seems to be dissolving, and we see the rise of different models and understandings of how to best organise and develop regions.

What are the policy preferences of politicians for regional development in a competitive world? And have these preferences changed much over a ten year period? Those are the questions that Baldersheim raises in chapter 3. He finds, first of all, that policy preferences have remained remarkably stable over the decade. Information age types of policies are those most in favour among the politicians: more efforts regarding higher education, strategic alliances between regions and universities, and channels of electronic communication. Urban and regional policy-makers clearly want their regions and cities to adapt to a knowledge-driven world. To highlight what this kind of development orientation is about Baldersheim introduces the term knowledge brokerage as the new paradigm for regional development policies. The paradigm entails natural roles for politicians in their capacity as brokers between different socio-economic spheres.

In chapter four Baldersheim and Øgård analyse why and how cities and regions engage in cross-border networks. Are they driven by a search of competitive advantage, search of control over “wicked problems”, reasons related to uncertainties that arise out of dependency relation regarding globalisation and European integration, calls for solidarity, or are the networking activities mainly of a symbolic nature? The results show that a large proportion of politicians are involved in cross-border activities of one sort or another. Involvement goes beyond a small handful of top politicians. What we see is stability in involvement over time. Baldersheim and Øgård also state that network involvement is driven by policy preferences. Politicians take part in networks because

they have certain policy views and seek confirmation and additional information regarding those views. Through network involvement politicians establish a *learning ecology* that nurtures policy development in regions. Enhanced learning capacity is indicated by the finding that the politicians' perception of benefits of their involvement in cross- institutional and cross border operation has become more positive since 1998. Precisely how learning processes are organized in individual regions is illustrated by some of the case studies in part II of the report.

In chapter five Baldersheim and Øgård study changes regarding procedures of governance in cities and regions in the Nordic countries, i. e. adjustment of processes of service provision, channels of communications with citizens and political decision-making procedures. These are the nuts and bolts of local and regional governance. Do patterns of change indicate more market-oriented, more communitarian or more neo-republican leanings? More concern with *choice, roots or virtue*? The findings demonstrate that cities and regions are growing in complexity. The particularly interesting finding is that growing communitarian and neo-republican concerns do not weaken the more individualised, NPM-oriented reform patterns that we witnessed in the beginning of the time period. Instead, we find an overall trend where the learning and adaptive capacity of cities and regions is developed by adding new dimensions to the already existing structures. The result is a more complex governance structure that may enable cities and regions to deal more effectively with a more complex and dynamic environment.

Analysis of networks is taken one step further in chapter six where Are Vegard Haug highlights how access to ICTs influences role formation among and communication patterns of politicians. The analysis is structured around the concept of *information ecology*, which identifies informational capacities as sources of political advantage. Does the high level of digitalisation of government institutions in the Nordic countries contribute to internationalisation of governance through new search and communication patterns of political actors? Digital resources, especially the Internet, serve two (inter-related) purposes: a source of information and an instrument for information searches, and a channel of communication with the world. As an information source and search instrument ICTs stimulate in particular councillors in their role as decision-maker, providing them with easy access to additional sources of information outside their own municipalities. ICTs thus trigger *more cosmopolitan orientations* among councillors. The roles of ombudsman, controller and representative are less affected by ICTs. In terms of communication and contact patterns ICT proficiency reinforces established paths of communications with government institutions and officials. Cross-border contacts are somewhat invigorated by ICT proficiency among councillors. Thus, the compensation hypothesis (help in overcoming physical and cultural distance) is partly supported. Furthermore, contacts with civil society (associations, local businesses, media) are more vibrant among the digitally proficient councillors, helping to open up local and regional politics. The transparency hypothesis is the one most clearly supported. The competitive advantage that ICTs bring to individual politicians is that of enhanced efficiency as decision-makers, closer relations with civic society, and some edge in bridging long-distance relations. Thus, a city or region with an abundance of ICT-proficient politicians should be institutions with a competitive edge with regard to the quality of decision-making as well as acquiring international partners and mobilising civil society.

Chapter seven takes us from quantitative analysis of network patterns to the dynamics of networking in the European arena. In chapter 7 Joan Ólavsdóttir, Jens Svabo Justinussen & Beinta í Jákupsstovu seek to explain the formation of Faroese governmental bodies for foreign affairs and their capacities in the international political arena. To analyse their case they draw on hierarchy and network theories. Their analysis shows the importance and strength of weak ties and networks to the Faroes in the international arena. The Faroes have used the strength of strong ties to establish to promote their interests in Europe and have then moved on to use the strength of weak ties to establish their own networks in the international arena. Ólavsdóttir & Jákupsstovu conclude that the use of weak ties creates more opportunities within the hierarchical international arena. The data show that among Faroese politicians there are divergent opinions on the efforts to expand Faroese involvement in international relations.

In chapter eight Sande Lysa and Øgård compare the international engagement of two county councils in Norway. They observe, first of all, that the two county councils are extensively involved in a variety of cross-border networks. Second, the back-office functions of network involvement are managed more professionally than before. Sande Lysa and Øgård identify two different models of network management. One county council has chosen to organise back-office functions in-house by establishing its own international department run by county council staff. The other council has chosen to manage its international projects under a joint umbrella with a neighbouring county council setting up a separate international agency for the larger region of Southern Norway. While the professionalism of network management may be equal in the two cases, the former model, the in-house one, seems to lead to more involvement and commitment from politicians. If political learning is an objective, then the agency model seems to suffer from a handicap.

The Danish case is presented in chapter nine by Ejersbo. The aim is to assess the effect of the structural reform in Denmark on regional internationalisation strategies. It is a case study of the region of Southern Denmark. The region maintains international relations even after the reform. These relations are structured by the region's remaining responsibilities. Hospitals are the chief function of the new regions, which is reflected in the cross-border partnerships. For the region of Southern Denmark this means that long-standing relations with hospitals in Northern Germany are carried on. These networks are highly specialised and are driven by a search for solutions to wicked problems (the treatment of cancer). They are dominated by professionals with very little involvement from politicians.

In the last chapter, Horrigmo adds an interesting new subject to our analysis of regional development strategies. Her interest is to study how culture can be used as a development strategy, and she seeks to explain how two such radical innovations as "Film i Väst" and Quart Festivalen could emerge and become successes in two such initially unlikely places as Trollhättan and Kristiansand respectively. These are places that do not correspond well to the developmental preconditions outlined by the theories of the creative class, on which Horrigmo draws. Horrigmo compares the cases in the light of further explanatory factors such as policy entrepreneurship, local contexts, the municipalities as facilitators, windows of opportunities and changing national contexts. This comparative case study shows how the idea of developing a cultural industry is getting accepted even in the Nordic welfare state context. Horrigmo takes us into the dynamics of realising such strategies, and identifies some of the challenges that this kind of thinking can meet outside the North-American world where the ideas were first developed.

Summing up

An analytical model consisting of three parts was presented in the introductory section (figure 1.1): Policy changes were expected to drive institutional changes, i. e. network activities, which were again expected to promote policy learning and regional development. We have found, first of all, that regional politicians do have strong policy views, which were summarised under the heading of knowledge brokerage and institutional re-tooling. They were more unanimous in their views on the former than they were with regard to the latter. We identified a cleavage between urban and regional politicians with regard to the distribution of functions and powers in the field of regional development policies. Partnerships necessary for the implementation of the favoured information age policies may therefore be hard to establish at the regional level although we can certainly point to examples to the contrary. It is, however, likely that the state will continue to be an important actor in the implementation of Triple Helix types of initiatives.

Second, the expected relationship between policy choices and network development did in fact emerge. Politicians with clear policy preferences were more likely to be deeply involved in networks of all kinds. Information age policies drive participation in cross-border networks. The sum of networks form a learning ecology for regions and cities involved. The learning ecologies have matured over time, indicated by more satisfaction with network involvement now compared to ten

years ago. Proficiency with ICT tools helps politicians especially as decision-makers; the use of ICTs engenders a development of cosmopolitan orientations.

Third, governance structures have evolved in more complex directions. Ten years ago governance patterns were beginning to exhibit traces of market oriented thinking (NPM) although democratic and community oriented initiatives were certainly also in evidence. User and market oriented trends are still there but they are complemented by stronger community and democratic measures, especially measures intended to enhance transparency and participation.

Finally, how can we relate the findings presented in this report to the wider changes in regional governance structures taking place in the Nordic countries as outlined in chapter 2? Regional and urban policy-makers are more inclined to support enlargement of regions now than before. Existing regions are seen as being too small for the ambitious policy options that are championed by many regions. This may account for the absence of radical transfers of functions in all of the countries, with the exception of the two enlarged regions in Southern Sweden. The cleavage between cities and regions regarding institutional re-tooling may account for not only the defeat of the county councils in the recent Danish reform and the enfeebled version of regions that emerged out of it, but may also account for the watery regional reform that resulted in Norway and the reform on hold in Sweden. Cities seem on the ascendance in the Nordic countries in tune with population and migration trends. Triple Helix policies largely require urban locations. Creating attractive regions through cultural policies largely means creating attractive cities. Regional governance structures that do not accord cities a prominent position may not be viable for long.

References

- Agranoff, R. & M. McGuire (2003): *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Amin, A. & N. Thrift (eds.)(1994): *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Anderson, J., L. O'Dowd, T.M. Wilson (Eds.)(2003): *New Borders for a Changing Europe. Cross-border Cooperation and Governance*. London: Frank Cass
- Audretsch, D.B., H. Grimm & C.W. Wessner (eds)(2005): *Local Heroes in the Global Village. Globalization and New Entrepreneurship Policies*. New York: Springer
- Baldersheim, H., S. Sandberg, K. Ståhlberg, & M. Øgård (2001): *Norden i regionernas Europa*. København. Nord 2001:18
- Baldersheim, H. (2004): "Nordic Regions in a European Perspective". In Heidar, K. (ed.): *Nordic Politics. Comparative Perspective*. Oslo: Universitetsforlaget
- Buck, N., I. Gordon, A. Harding & I. Turok (Eds.)(2005): *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. London: Palgrave
- Castells, M. (2000): *The Rise of the Network Society*. London: Blackwell Publishing
- Castells, M. (ed.)(2005): *The Network Society: A Cross Cultural Perspective*. London: Edward Elgar
- Clark, T. N. (2004): "Introduction: Taking entertainment seriously" i Clark, T.N. (red.) *The City As an Entertainment Machine*. Oxford: Elsevier Ltd.
- Chabal, P. & J-P. Daloz (2005): *Culture Troubles: Politics and the Interpretation of Meaning*. Hurst & Co
- Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class: and How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books
- Florida, R. (2005): *The Flight of the Creative Class*. New York: Basic Books
- Fornahl, D., & T. Brenner (Eds.)(2003): *Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Hambleton, R. & J. S. Gross (Eds.)(2007): *Governing Cities in a Global Era. Urban Innovation, Competition and Democratic Reform*. London: Palgrave
- Keating, M. & J. Loughlin (eds.)(1997): *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass
- Koopenjan, J. & Erik-Hans Klijn (2004): *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge
- Landry, C. (2000): *The Creative City*. London: Earthscan
- Lowi, T. (1964): "American Business, Public policy, Case-studies, and Political Theory". *World Politics* 16:677-715
- Lundvall, B.A. (1992): *National Systems of Innovation.: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter
- Magone, J.M. (ed.)(2003): *Regional Institutions and Governance in the European Union*. London: Praeger
- Marks, G., F. Nielsen, L. Ray & J. Salk (1994): "Competencies, Craks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union". Chapter 3 in Marks, G., F.W. Scharpf, P;C; Schmitter, & W.S. Streck (eds.): *Governance in the European Union*. London: Sage
- Mandell, M.P. (2001): *Getting results through collaboration*. Westport: Quorum Books
- March, J. & J.P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press
- Porter, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan Press
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Putnam, R. (2001): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster
- Sandberg Siv (2005): "Den folkvalda regionala nivåns ställning i Norden" I *Självstyrelse på lokal och regional nivå*. Hässleholm: Region Skåne & Västra Götalandsregionen
- Stoker, G. K. Mossberger (1994): "Urban Regime Theory in Comparative Perspective". *Government and Policy* 12:195-212
- Stone, C. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University of Kansas Press

Methodological appendix

Summary analysis of response rates and data attrition for city and regional councillors

	Regions/ cities	Gender	Party: pct SD of population and respondents		Party: pct largest non-socialist of population and respondents*	
	total response rates, pct.	female pct of population and respondents	regions	cities	regions	cities
Denmark	50/28	32/31	38/42	39/42	28/26	26/23
Finland	52/26	42/47	27/29	ND	21/19	ND
Norway	55/52	41/40	28/24	27/31	16/18	20/18
Sweden	58/38	44/42	40/36	38/30	20/21	23/21

*Denmark: Venstre. Finland: Samlingspartiet. Norway: Høyre. Sweden: Moderaterna.

Column 1: total response rates for regions and cities respectively. Shows that cities have substantially lower response rates than regions in Denmark and Finland and somewhat lower rates in Sweden. Rates in Norway are almost equal for cities and regions. Consequently, the data set as a whole is somewhat skewed in favour of regions.

Column 2: Gives the proportion of female councillors in the population of councillors in the respective countries and the proportion of female councillors in the total responses. Respondents mirror the gender composition of their boards quite well.

Columns 3-4: Present the proportion of councillors of selected parties actually on the councils of regions and cities and the proportion of councillors of those parties among the respondents. Indicators are given for two parties (Social democrats and the largest non-socialist party of the respective countries). Overall, party composition of the respondent groups is satisfactory. The greatest deviation is that of social democrats in Swedish cities and regions, where the party is underrepresented among the respondents to the extent of six and eight percentage points respectively.

"Regionernas Norden" tio år efteråt. Institutionell utveckling och politisk debatt om den politiska mellannivån i Norden 1996–2009

Siv Sandberg

Inledning

När forskningsprojektet "Norden i regionernas Europa" inleddes i mitten av 1990-talet hade Finland och Sverige nyligen blivit medlemmar av Europeiska Unionen (se Baldersheim & al 2001). EU-medlemskapet innebar en omläggning av regionalpolitiken och förde in tre av de nordiska länderna i ett politiskt sammanhang där "Regionernas Europa" var ett slagord och tanken om regioner som självständiga politiska och ekonomiska aktörer vann insteg också i den finländska och den svenska debatten. För de nordiska amtskommunerna, landstingen, landskapsförbunden och fylkeskommunerna – den politiska nivå som i alla länder varit mest ifrågasatt och föremål för politiska nedläggningssträvanden – innebar 1990-talet ett slags andrum.

I Finland hade landskapsförbunden inrättats 1993 som ett uttryckligt led i förberedelserna för EU-medlemskapet: EU krävde att man definierade en demokratiskt vald mellannivå. I Sverige enades kommun- och landstingsföreträdare om att driva regionfrågan som en självstyrelse- och demokratifråga (Feltenius 2008). I både Danmark och Norge konstaterade utredningar att den nuvarande strukturen med tre folkvalda nivåer och den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan stat, kommun och regioner på det hela taget är välfungerande. Med utgångspunkt i den institutionella utvecklingen i slutet av 1990-talet och i de regionala och kommunala beslutsfattarnas lägesbedömning, sammanfattade vi bl.a. följande teser om den utveckling i riktning mot ett "Regionernas Norden" som vi uppfattade oss ana i materialet, även om vi också konstaterade, att ingen av teserna är utan motsägelser och att den regionala nivåns ställning fortsatt är kontroversiell i Norden (Sandberg & Ståhlberg 2000, Baldersheim et. al 2001):

- Den folkvalda regionala nivåns position i Norden förstärks
- EU, globalisering och internationalisering ger den regionala nivån större spelrum
- Utvecklingspolitiken får större utrymme i regionernas verksamhet och bygger på samordning av olika verkkningsmedel
- Samspelet mellan primärkommunerna och regionerna ökar
- Den regionala nivån kräver ett utvidgat demokratibegrepp

Bara ett par år in på 2000-talet bröts det sena 1990-talets konsensus om att amtskommuner, fylkeskommuner och landsting har rimliga förutsättningar att fortsätta existera med ungefär samma uppgifter, inom ungefär samma geografiska ramar. I Norge överfördes huvudmannaskapet från fylkeskommunerna till statliga hälsoföretag år 2002. Med det startade debatten om vad det ska bli av resten av fylkeskommunerna. I Danmark kom den strukturkommission som tillsattes 2002 till motsatt resultat än 1998 års Opgavekommission: Det behövs förändringar av kommun- och regionstrukturen i Danmark. Från och med 1.1.2007 trädde den danska strukturreformen i kraft. Den innebär en radikal förändring av den offentliga förvaltningens områdesindelningar, uppgiftsfördelning och finanser. I Sverige har förändringsdiskussionen i huvudsak kretsat kring Ansvarskommitténs förslag (SOU 2007:10) om en starkare och mer sammanhållen regionnivå. I Finland har små och större reformer avlöst varandra. Ingen av dem är direkt inriktad på landskapsförbunden, men eftersom nivån är indirekt vald och beroende av växelverkan med statliga myndigheter, påverkas den av de omfattande reformer av kommunstrukturen som pågår sedan 2005 och den kommande reformen av den statliga regionalförvaltningen (2010).

Detta kapitel sammanfattar de viktigaste institutionella förändringarna av den nordiska region- och kommunförvaltningen sedan slutet av 1990-talet. Vad har hänt med amtskommunerna, landskapsförbunden, fylkeskommunerna och landstingen och hur påverkas dessa institutioner av andra, samtidiga reformer? I den andra delen av kapitlet reflekterar jag kring de bredare utvecklingstendenser vi uppfattade oss iaktta under projektet Norden i regionernas Europa och hur de påverkats av nationella, regionala och lokala politiska krafter under 2000-talet.

Den skandinaviska modellen och den finländska modellen förändras 1999–2009

Vi kan skilja mellan två huvudsakliga modeller för att organisera relationerna mellan primärkommunerna och den folkvalda regionala nivån i Norden: den skandinaviska modellen och den finländska modellen.

Den skandinaviska modellen bygger på att det finns två parallellställda kommunala nivåer: en primärkommunal och en regional (i Danmark amtskommunerna, i Norge fylkeskommunerna och i Sverige landstingen/regionerna). Nivåerna har olika uppgifter som kräver olika befolkningsunderlag. Nivåerna är varken över- eller underordnade varandra, t.ex. så att den regionala nivån skulle ha rätt att utfärda lagstiftning som gäller primärkommunerna innanför dess område. Den skandinaviska modellen bygger på att den regionala nivån leds av direkt folkvalda organ och har egen beskattningsrätt. De regionala organisationerna är flerkfunktionella. Sjukvården är ett primärt ansvarsområde, men också uppgifter i förbindelse med regional planering, gymnasieutbildning och kultur är placerade på regional nivå.

Den finländska modellen skiljer sig från den skandinaviska i två avseenden. De uppgifter som organiseras på regional basis är de samma som i de andra nordiska länderna: sjukvård, regional planering, yrkesutbildning och specialiserade uppgifter inom den sociala omsorgen. Organiseringen av uppgifterna är indirekt och funktionellt specialiserad. Den regionala nivån organiseras genom samkommuner. Samkommunerna är fristående och funktionellt specialiserade samarbetsorgan som styrs och finansieras av primärkommunerna. Kommunerna måste vara medlemmar av samkommuner för specialistsjukvård, specialomsorger och i landskapsförbunden som är allmänna regionutvecklingsmyndigheter. Dessutom finns det frivilliga samkommuner för yrkesutbildning som också kan räknas till den regionala förvaltningsnivån. Samkommunerna har ingen beskattningsrätt. Primärkommunerna är ansvariga för samkommunernas ekonomi. Samkommunernas beslutsfattande organ tillsätts med utgångspunkt i resultatet i kommunalvalet.

Grundprincipen i den skandinaviska modellen är att nivåerna är parallellställda och i den finländska modellen att den regionala nivån utgår från kommunerna. Nivåerna är inte i något land helt oberoende av varandra. På flera områden inom socialvård och utbildning förekommer uppgiftsdelening, eller glidande uppgiftslösning, vilket betyder att det finns uppgifter som ibland sköts av kommunerna, ibland av den regionala nivån (Sandberg & Ståhlberg 2000). Det faktum att det förekommer två självständiga folkvalda och beskattande nivåer i de skandinaviska länderna innebär ändå att det finns tydligare spärrar och gränsdragningar mellan kommunala och regionala huvudmän. Det finländska systemet med bara primärkommuner som vald och beskattande nivå, funktionellt specialiserade organ och samarbete som grundmodell för att lösa kapacitetsproblem innebär att det uppstår en mängd fristående samarbetskonstellationer med varierande befolkningsunderlag inom de olika sektorerna. Det innebär flexibilitet, men också ett visst mått av oöverskådlighet.

Nivåerna är också politiskt kopplade till varandra. I den finländska modellen är det per definition politiker från primärkommunerna som fattar beslut i de regionala organen. I Sverige finns det betydande överlappningar mellan politiska uppdrag i kommuner och landsting, 60 procent av landstingspolitikerna har också kommunala uppdrag (Bäck & Öhrvall 2004). I Danmark och Norge är det färre politiker som har uppdrag både i kommuner och på regional nivå.

Tabell 2.1: Den folkvalda regionala nivån i Norden vid ingången till 2000-talet

	Den skandinaviska modellen			Den finländska modellen
	Danmark (14 amts-kommuner)	Norge (18 fylkes-kommuner)	Sverige (24 landsting)	Finland**
				19 landskaps-förbund + funktionellt specialiserade samkomuner
Direktvalda organ	Ja	Ja	Ja	Nej
Beskattningsrätt	Ja	Ja*	Ja	Nej
Flerfunktionell organisation	Ja	Ja	Ja	Nej

* Kommunernas och fylkeskommunernas beskattningsrätt i Norge begränsas av Stortinget

** Översikten över Finland beaktar i regel inte landskapet Åland som har specialstatus

Reformförslag och institutionella förändringar under 2000-talet

Under 2000-talet har den offentliga förvaltningens struktur varit föremål för politisk uppmärksamhet i samtliga fyra nordiska länder. Initiativens art och omfattning varierar, liksom i vilken grad förslagen förverkligats. I Danmark har en genomgripande reform redan genomförts, i Finland pågår flera stegvisa och parallella reformprocesser fram till 2013, medan resultaten av förslaget om en förvaltningsreform i Norge 2010 blir mycket moderata och effekterna av Ansvarskommitténs förslag om nya regioner i Sverige ännu är svåra att bedöma.

Danmark: Genomgripande reform av indelning, uppgiftsfördelning, finansiering och styrning

Hösten 2002 tillsatte Anders Fogh Rasmussens borgerliga regering en Strukturkommission, med uppdrag att se över hela den offentliga förvaltningen i Danmark. Mot bakgrund av att Opgavekommissionen bara fyra år tidigare, 1998, konstaterat att uppgiftsfördelningen mellan

staten, amtskommunerna och kommunerna fungerar tillfredsställande var initiativet överraskande. Ännu mer överraskande var att förslaget både lade grund till en politisk överenskommelse om en strukturreform sommaren 2004 och att reformen genomfördes utan större motstånd från kommunernas sida så att den var genomförd 1.1.2007. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2004, Christiansen & Klitgaard 2008).

Strukturreformen var samtidigt en indelningsreform, en uppgiftsfördelningsreform, en finansieringsreform och en styrningsreform. Det mest spektakulära inslaget var de omfattande kommunsammanslagningarna, där 271 kommuner blev 98 och medianstorleken hos en dansk kommun landade på nära 50 000 invånare. De nya kommunerna fick en tjockare uppgiftsportfolio med bl.a. ett utvidgat ansvar för sysselsättning och regional utveckling.

För den regionala nivån hade reformen dramatiska följder. De 13 amtskommunerna lades ner och ersattes med fem (5) nya regioner. Regionindelningen genomfördes som en tvångsreform från statens sida, i motsats till kommunindelningsreformen, där staten ställde upp mål för de nya kommunernas storlek och kommunerna sedan fick leta reda på lämpliga fusionsparter. De nya regionerna styrs av direkt folkvalda organ, men saknar beskattningsrätt och allmän kompetens, s.k. kommunalfullmakt. Det innebär att regionerna är strikt bundna till det ansvarsområde som staten ålagt dem och inte kan ta på sig uppgifter enligt egen prövning. Regionerna finansieras till 90 procent genom statliga överföringar och till 10 procent genom kommunala betalningsandelar. Av amtskommunernas tidigare uppgifter är sjukhusdriften kvar hos de nya regionerna, tillsammans med ett visst ansvar för övergripande regional planering. Ansvaret för gymnasieutbildningen överfördes på statliga bolag, medan kommunerna övertog amtskommunernas tidigare uppgifter inom bl.a. miljövärdnaden och det sociala området.

Finland: Kommunstrukturreform

I Finland kan vi göra en fasindelning mellan en mängd små reforminitiativ i början av 2000-talet och en rad övergripande reformförslag efter 2005. Till de mindre reformförslagen från inledningen av 2000-talet hör Kajanalandsförsöket. Kajanaland, ett av Finlands minsta och fattigaste landskap, är under åren 2005–2012 föremål för ett försök med ny regionalförvaltning. Landskapet Kajanaland tar över ansvaret för alla de service- och utvecklingsuppgifter som hittills organiserats i separata samkommuner. Dessutom har kommunerna i Kajanaland förbundit sig att överlåta ungefär 60 procent av sina uppgifter till landskapet. Landskapsförbundet leds av ett direktvalt fullmäktige (Airaksinen et al 2008). I mars 2005 lanserade regeringen överraskande, och inspirerad av den danska reformen, en omfattande översyn av kommun- och servicestrukturen. Alla kommuner förväntas se över sin serviceproduktion. Staten stimulerar kommunsammanslagningar, men kommunerna kan också välja att uppnå tillräckligt befolkningsunderlag för social- och hälsovården genom intensifierat samarbete. Reformen pågår under åren 2007–2013 (RP 155/2006). Under den första vågen har antalet kommuner minskat från 400 till 332 och över 200 kommuner har grundat nya samsamarbetsstrukturer för social- och hälsovården.

Från och med 2010 verkställs en reform av den statliga regionalförvaltningen, som överenskomms i regeringsprogrammet 2007. Den samordnar den funktionellt splittrade statsförvaltningen i två myndigheter: en med ansvar för frågor som rör miljö, trafik och regional utveckling och en som sysslar med övervakning och myndighetsutövning i förhållande till andra myndigheter, kommuner och enskilda. Reformen avskaffar formellt den äldsta komponenten i det finländska förvaltningssystemet, länsstyrelserna, som funnits svar sedan svenska tiden på 1700-talet (Finansministeriet 2.2.2009).

Utöver Kajanalandsförsöket har landskapsförbunden och de andra regionala samkommunerna hittills påverkats endast indirekt. Eftersom landskapsförbunden styrs och finansieras av kommunerna, påverkas landskapsförbunden som institutioner av ett minskat antal kommuner. Till exempel i det kommunrikaste landskapet Egentliga Finland minskade antalet kommuner ("ägare") från 54 till 28 vid ingången. Reformen av den statliga regionförvaltningen kommer att sätta tryck

på landskapsindelningen, eftersom antalet statliga enheter är färre än landskapsförbunden och den regionala utvecklingspolitiken förutsätter samarbete mellan 19 landskapsförbund och 15 statliga myndigheter för miljö, trafik och näringar.

Norge: Fylkeskommunens uttunning och återkomst?

Utvecklingen i Norge präglas både under tioårsperioden och tidigare av att de politiska partierna är splittrade i sin syn på den kommunala och regionala förvaltningen. Regeringsskiftet kan innebära tvära kast i synen på och prioriteringarna i förhållande till kommuner och regioner. Efter att den Arbeiderpartiledde regeringen år 2001 fattat beslut om att överföra sjukhusdriften från fylkeskommunerna till fem regionala hälsoföretag från och med 2002, har opinionerna om vad som ska hända med fylkeskommunerna varierat. Fylkeskommunen som institution blev kvar med ungefär 20 procent av sina uppgifter, bl.a. gymnasieutbildning, kultur och regional utveckling.

Bondeviks borgerliga regering 2001–2005 riktade fokus mot kommunerna och var med om att i samråd med Kommunenes Sentralforbund initiera en process, där kommunerna frivilligt såg över sina framtidsval. Medan kommunministern (Erna Solberg, H) förespråkade omfattande kommunsammanslagningar och en nedläggning av fylkeskommunen, var opinionerna på kommunfältet skeptiska till en sammanslagning. Följande regering, Stoltenbergs center-vänsterkoalition tog i sin regeringsförklaring 2005 fasta på skepsisen mot kommunsammanslagningar och deklarerade sig stå för en finmaskig kommunstruktur. Däremot skulle den regionala nivån stärkas med fler uppgifter genom förvaltningsreform 2010: fylkeskommunerna skulle bli större regioner med en tyngre uppgiftsportfolio. Uppgiftstillskottet skulle i första hand komma från centrala och regionala statliga myndigheter, medan större regioner skulle bildas utifrån frivilliga överenskommelser mellan fylkeskommunerna.

Förvaltningsreform 2010:s väg genom det politiska systemet har varit krokig. De två förutsättningarna – att statliga myndigheter ger ifrån sig uppgifter och att fylkeskommunerna frivilligt kommer överens om att bilda storregioner – har visat sig svåra att uppfylla. Kontentan av försöket till regionreform verkar bli a) att Norge fortsatt har tre folkvalda nivåer, b) att fylkeskommunerna från och med 2010 övertar ett mindre antal uppgifter från staten (Ot.prp.nr 10 (2008–2009)).

Sverige: Storregioner – blir förslaget verklighet?

I Sverige är det regionförsöken i Skåne och Västra Götaland, placeringen av det regionala utvecklingsansvaret och Ansvarskommitténs arbete 2003–2007 som bildar de viktiga hållpunkterna i berättelsen om vad som hänt med den regionala förvaltningsnivån.

År 1996 lanserades en rad försök med ny regional samhällsorganisation. Skåne och Västra Götaland representerade de mest radikala regionförsöken. Förutom att regionen (tidigare landskapet) på försök övertog de statliga länsstyrelsernas ansvar för den regionala utvecklingen, genomfördes permanenta sammanslagningar av län och landsting i början av 1999. I Västra Götaland sammanslogs Älvsborgs, Skaraborgs och Bohuslans landsting; dessutom överfördes den tidigare landstingsfria kommunen Göteborgs landstingsverksamheter (bl.a. hälso- och sjukvård) till den nya VG-regionen. Samma operation skedde i Skåne där landstingen i Kristianstad och Malmöhus sammanslogs med tidigare landstingsfria Malmö stads landstingsverksamheter.

En annan modell från det sena 1990-talets regionförsök var regionförbundet, d.v.s. en modell som går ut på att kommuner och landsting inom ett län bildar ett kommunalförbund som ges ansvar för en del av de regionala utvecklingsuppgifterna. Modellen tillämpades först i Kalmar och har efter att en lag om regionala samverkansorgan stiftats 2002 spridit sig till ungefär hälften av länen.

Den oklara ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på den regionala samhällsnivån och de många avvikande regionala indelningarna var delorsak till att den socialdemokratiska regeringen år 2003 tillsatte den parlamentariska Ansvarskommittén. Ansvarskommitténs uppdrag

formulerades som en bred översyn av den svenska samhällsmodellen, men kom att fokusera främst på den regionala nivån (SOU 2003:123, Dir 2004:93). Ansvarskommittén förespråkade en modell med regionkommuner med bred kompetens – i praktiken både sjukvård och regional utveckling – och ett större befolkningsunderlag. Kort sagt: rekommendationen var att utforma en regional förvaltning som i stort sett påminner om modellen i Skåne och Västra Götaland.

Även om remissvaren i övervägande utsträckning var positiva till Ansvarskommitténs förslag, dröjde den politiska responsen, sannolikt på grund av regeringspartiet Moderaterna förhållit sig skeptisk till landstingen. Implementeringen gjordes beroende av landstingens vilja att bilda storregioner. En samordnare, Jan-Åke Björklund, tillsattes sommaren 2007 för att utreda landstingens intresse för att bilda nya regionkommuner (Björklund 2008). I ett regeringsbeslut av januari 2009 fastställde regeringen proceduren för bildandet av nya regioner: Kammarkollegiet ska ta ställning till framställningar om att få bilda regionkommuner. De framställningar som gjorts fram till sommaren 2009 har varit från enskilda landsting, t.ex. Halland, och inte omfattat någon komponent av landstingssammanslagningar. Om processen alls resulterar i något annat än att Skåne och Västra Götaland permanentas som regioner är oklart.

Divergens och konvergens i Norden

Eftersom det fortsatt är oklart om de norska och svenska initiativen om reformer av den politiska mellannivån leder till resultat är det skäl att vara försiktig med kategoriseringarna. Förändringarna under 2000-talet har i varje fall inneburit att uppdelningen i en skandinavisk och en finländsk modell när det gäller organiseringen av den folkvalda regionala nivån sätts under tvivel. Det har i huvudsak skett divergens inom den skandinaviska modellen, men det finns också element från den skandinaviska modellen som genomförts i Finland och element från den finländska modellen som tillämpats i de skandinaviska länderna.

Tabell 2.2: Den folkvalda regionala nivån i Norden 2009

	Den skandinaviska modellen			Den finländska modellen
	Danmark 5 regioner	Norge 18 fylkes- kommuner	Sverige 20 landsting + regioner	Finland 19 landskaps- förbund
Direktvalda organ	Ja	Ja	Ja	Nej*
Beskattnings-rätt	Nej	Ja	Ja	Nej
Flerfunktionell organisation	Ja, men minskat antal uppgifter	Ja, men minskat antal uppgifter	Ja	Nej*

* Inom ramen för ett landskap, Kajanaland, pågår försök med direktvalt landskapsfullmäktige, försöksregionens organisation är dessutom flerfunktionell

Huvudmannaskapet för sjukvården överfördes från fylkeskommuner till statliga hälsoföretag i Norge år 2002. Den danska strukturreformen innebär att en ny typ av regioner med en smalare uppgiftsbörda grundas. En del av uppgifterna överförs till kommunerna, en del till staten. Utvecklingen i Danmark och Norge innebär ett *steg bort från modellen med flerfunktionella regioner och ett steg i riktning mot funktionellt fristående enheter*. Det är ändå inte fråga om ett steg i riktning mot en finländsk modell, eftersom de funktionellt fristående enheterna i regel har statligt huvudmannaskap (som de norska hälsoföretagen eller de kommande danska gymnasieutbildningarna) eller är direkt statligt finansierade (som de nya danska regionerna). I Finland innebär försöket med landskapssjälvstyrelse i Kajanaland att en flerfunktionell regional nivå inrättas. Försöket är inte beskrivande för utvecklingen i Finland överlag och har, på grund av

att Kajanaland är en region med speciella kännetecken, osäkert prognosvärde för utvecklingen av den regionala nivån i allmänhet. Det innebär i varje fall att Finland gått ett visst steg i riktning mot en skandinavisk modell.

Den skandinaviska modellen med en folkvald regional nivå med beskattningsrätt utsätts för press i och med den danska strukturreformen, som ger de nya regionerna folkvalda organ, men avskaffar den beskattningsrätt som amtskommunerna haft. Förändringen av huvudmannskapet för sjukvården i Norge innebär att kopplingen mellan direktvalda regionala organ och sjukvården avskaffas. Sammantaget innebär det *förändringar i den regionala nivåns demokratiska förankring*. En paradox i sammanhanget är att Kajanalandsförsöket som innefattar experiment med direktvalt landskapsfullmäktige, dock utan beskattningsrätt, betyder att Finland gör ett avsteg från den grundläggande finländska modellen med indirekt vald regional nivå.

Det finns flera inslag i utvecklingen som kräver *stärkt samordning mellan den primärkommunala och den regionala nivån*. Förmannen för Kommunes Landsforening i Danmark beskrev förvaltningsstrukturen i Danmark efter reformer med termerna ”medborgarnas kommuner och kommunernas regioner”. Flera inslag i reformen förutsätter strukturerad samverkan. Kommunerna finansierar en del av regionernas verksamhet. Inom utvecklingspolitiken upprättas tillväxtpartnerskap mellan kommuner och regioner. Också den svenska utvecklingen bygger på en stärkt samverkan mellan primärkommuner och regioner, framför allt inom utvecklingspolitiken.

Kommunstrukturfrågans återkomst på den politiska dagordningen och *statens återkomst som serviceproducent* (sjukhusdrift i Norge, gymnasier i Danmark) har diversifierat spelplanen för dem som strävar efter att förändra den offentliga sektorn i Norden. När det inte längre är tabu att föra fram kommunsammanslagningar som en lösning, eller när det bevisligen går att genomdriva reformer som gör staten till serviceproducent, riskerar det att rubba den folkvalda mellannivåns redan svaga fotfäste i den politiska opinionen.

Tabell 2.3: Översikt över reformläget i Norden 2009

	DANMARK	FINLAND	NORGE	SVERIGE
Reform/ reformplaner som rör den politiska mellannivån	Strukturreform 1.1.2007	Mellannivån berörs indirekt av andra reformer: kommunstruktur, statens regionförvaltning, hälso- och sjukvårdsförvaltning	Förvaltningsreform 2010	Ansvarskommittén 2003-2007 och politiska beslut med utgångspunkt i betänkandet
Mellannivåns position i reformen	Del av totalreform av den offentliga sektorn i Danmark	Mellannivån berörs indirekt av <i>kommun- och servicestrukturreformen</i> (2007–2013) som påverkar styrning och finansiering av kommunalförbunden och av <i>reformen av statens regionförvaltning</i> (2010) som påverkar samarbetsstrukturerna regionalt.	Uttryckligt fokus på fylkeskommuner/ regioner	Ursprunglig uppgift att se över ansvarsfördelningen i offentliga sektorn som helhet: faktiskt fokus på regionnivån
Reformprincip	Totalreform, top- down	Indirekt	Nationellt initiativ, bottom-up princip för eventuella indelningsändringar	Bottom-up, regionala initiativ förutsättningar för nationella beslut
Förändringarnas omfattning	Omfattande	Små och indirekta	Små men enhetliga	Små och heterogena
Aspekter som påverkas av reformen	Mandat: Ja Kompetens: Ja Finansiering: Ja Indelning: Ja	Mandat: Nej Kompetens: Nej Finansiering: Nej/ indirekt Indelning: Nej/indirekt	Mandat: Nej Kompetens: Delvis Finansiering: Nej Indelning: Nej (intention att påverka)	Mandat: Nej Kompetens: Delvis Finansiering: Nej Indelning: Delvis
Parallella reformer: Kommuner	Ingår i strukturreformen	JA: Kommun- och servicestrukturreformen 2007–2013	NEJ	NEJ
Parallella reformer: Statens regionförvaltning	Ingår i strukturreformen	JA: ALKU-reformen 2010	?	Utredning tillsatt sommaren 2009

”Regionernas Norden” i ljuset av fem dimensioner

Beskrivningen av den institutionella utvecklingen antyder att den folkvalda mellannivåns ställning i de nordiska samhällsbyggena fortsättningsvis är instabil. Regionfrågans placering i det politiska systemet kännetecknas av ambivalens. Å ena sidan är det en stor och politiskt kontroversiell fråga. Å andra sidan väcker frågan sällan stort politiskt engagemang, varken hos folk i allmänhet eller i den synliga delen av rikspolitiken. När nationella initiativ för att förändra ramarna för den regionala förvaltningen leder till resultat är det ofta på grund av att flera samtidiga politiska handlingsmöjligheter öppnas, som fallet var med den ”otänkbara” danska stukturreformen (Christensen & Klitgaard 2008). Oftare är resultatet icke-handling, reformer i små steg eller ytterligare en utredning.

När vi vid skiftet mellan 1990-talet och 2000-talet formulerade teser om ”Regionernas Norden” (Sandberg & Ståhlberg 2000, Baldersheim et al 2001) iakttog vi en motsägelsefull utveckling, där vi dock såg en rad indikatorer på att landskap, landsting, amtskommuner och fylkeskommuner förstärkte sin position som politiska aktörer. Vi konstaterade bland annat – med en kritisk brasklapp – att:

- Den folkvalda regionala nivåns position i Norden förstärks
- EU, globalisering och internationalisering ger den regionala nivån större spelrum
- Utvecklingspolitiken får större utrymme i regionernas verksamhet och bygger på samordning av olika verkkningsmedel
- Samspelet mellan primärkommunerna och regionerna ökar
- Den regionala nivån kräver ett utvidgat demokratibegrepp

Jag ska återvända till iakttagelserna från projektet ”Norden i regionernas Europa” och granska dem i ljuset av händelseutvecklingen under de senaste tio åren. Jag gör det under fem rubriker, som är neutrala formuleringar av teserna ovan.

1. Den folkvalda regionala nivåns ställning i de nordiska länderna
2. EU:s betydelse för de nordiska regionerna
3. Utvecklingspolitik och välfärdspolitik
4. Samspelet mellan primärkommuner och regioner
5. Demokratin på regional nivå

1. Den folkvalda regionala nivåns ställning i de nordiska länderna

Det övergripande intrycket år 2000 var att den folkvalda regionala nivåns ställning i Norden förstärks. Intrycket byggde på studier av vad som hänt i termer av statlig politik och på enkäter till regionala och kommunala beslutsfattare i hela Norden. Särskilt i Finland och Sverige hade en tidigare regionskepsis ersatts av aktiva åtgärder för att utveckla den regionala nivåns verksamhetsförutsättningar. Enkäterna till de regionala och kommunala beslutsfattarna visade att det fanns stöd underifrån för att ge den regionala nivån en starkare position i de nordiska ländernas samhällsorganisation (Sandberg & Ståhlberg 2000, Baldersheim et al 2001).

Men signalerna var inte entydiga. Frågan om den regionala nivåns ställning aktualiserade gamla motsättningar och skapade nya. Motsättningarna var av ideologisk och förvaltnings- och institutionspolitisk art. I de skandinaviska länderna finns det ideologiska motståndet mot att stärka den regionala nivån i regel till höger på den politiska skalan. Högermotståndet mot regionnivån bygger bl.a. på en uppfattning om att fler förvaltningsnivåer gör att den offentliga sektorn blir orimligt stor och dyr och hindrar marknadsbaserade lösningar. I Finland går de ideologiska skiljelinjerna i frågan om kommun- och regionförvaltningens uppbyggnad mellan den ruralt

förankrade centern, som förespråkar en starkare och självständig regionnivå, och de i huvudsak urbant förankrade socialdemokraterna och samlingspartiet.

De förvaltnings- och institutionspolitiska motsättningarna är dels av principiell art, dels handlar de om maktkamp mellan olika nivåer och myndigheter som konkurrerar om skötseln av samma eller likartade uppgifter. Regionfrågan aktualiserade motsättningar mellan uppfattningar om centralisering kontra decentralisering av politisk makt och mellan olika uppfattningar om hur stora regionala variationer som bör tillåtas inom ramen för en enhetsstat. Frågan om att förstärka den folkvalda regionnivåns position implicerar ett behov av att flytta över uppgifter till regionerna från den regionala staten och från primärkommunerna. Det skapade ett visst mått av motsättningar mellan parallellställda myndigheter i samtliga länder, t.ex. län och landsting i Sverige, eller fylkeskommuner och fylkesmannaämbeten i Norge.

Beskrivningen av den institutionella utvecklingen under 2000-talet visar att den regionala nivåns plats i samhällsbygget fortsatt är ambivalent. Den danska utvecklingen innebär en försvagad regional nivå, framför allt i ljuset av självstyrelsevärdena. De nya regionerna är vad som kallas "creatures of the state" och saknar både beskattningsrätt och allmän kompetens och har dessutom en smalare uppgiftsportfölj än de tidigare amtskommunerna. Reforminitiativen i Sverige och Norge efter 2005 har gått ut på att skapa en flerfunktionell, stark och folkvald regional nivå. I både Sverige och Norge har den nationella politiska uppslutningen kring reformförslagen varit svag. Centrala regeringspartier (t.ex. Moderaterna i Sverige och Arbeiderpartiet i Norge) har förhållit sig passivt till initiativen: inte motarbetat dem, men heller inte drivit dem aktivt. I båda länderna har vidare implementering av förslagen gjorts beroende av att landsting och fylkeskommuner själva kommer med initiativ om att bilda större och starkare regioner. Även om acceptansen för sammanslagningar av regioner har ökat mellan de två enkätomgångarna har den inte överskridit en kritisk tröskel.

Ytterligare har den ökade åtgärdsrepertoaren med kommunsammanslagningarnas återkomst och statens återkomst som serviceproducent har gjort den regionala nivån mindre självklar i debatten om olika sätt att lösa de offentliga uppgifterna. Åtminstone i Sverige kan man också notera ett motstånd mot att stärka landstingsnivån som bottnar i en syn som framhäver individens valfrihet och likhet i förhållande till det offentliga serviceutbudet.

2. EU:s betydelse för de nordiska regionerna

Finlands och Sveriges EU-medlemskap 1995 var en bidragande orsak till den omorientering kring organiseringen av den regionala nivån som skedde under 1990-talet. EU:s strukturpolitik och den ökade regionala organiseringen kring EU, bland annat Regionkommitténs förstärkta ställning, uppfattades skapa behov av en stark folkvald regionnivå. EU-medlemskapet och den nya regionalpolitiken gav upphov till förändrade förvaltningslösningar, t.ex. grundandet av landskapsförbunden i Finland och regionexperimenten i Sverige. Det skapade också nya arbetsmetoder, t.ex. utvecklingspartnerskap. Ett ytterligare uttryck för EU:s betydelse är att nordiska regioner på bred front engagerade sig i olika europeiska regionorganisationer och som lobbyister i Bryssel (Baldersheim et al 2001, Jerneck & Gidlund 2001). Till europeiseringstrenden kan också räknas en starkt benägenhet att framhålla regionernas roll som identitetsbärare.

EU:s roll som katalysator för utvecklingen i riktning mot "Regionernas Norden" är ostridig, men inte entydig. Andra aspekter av EU-medlemskapet, t.ex. kraven på ekonomisk stabilitet, innebär ett tryck på ökad nationell samordning och betoning av den enhetsstatliga (jfr t.ex. Jacobsson, Lægveid & Pedersen 2001). Inslaget av nationell samordning och betoning av nationella intressen visade sig paradoxalt nog vara betydande i de nordiska regionernas nya roll som aktörer i ett europeiskt sammanhang (Sandberg 2001).

Tio år efteråt har EU-politiken normaliserats som en del av de nordiska regionernas och kommunernas åtgärdsrepertoar. Samtidigt har EU:s roll som drivkraft för förändringar försvagats. EU och globaliseringen nämns i direktiven för den svenska Ansvarsutredningen och påtalas i remissvaren till utredningens delbetänkande, men verkar inte spela någon påfallande stark roll i slutsatserna. Uppgåelsen om den danska strukturreformen innebär att staten tar över ansvaret för förvaltningen av EU-medlen. I förhållande till EU:s regionalpolitik (som också i övrigt har liten betydelse i Danmark) är Danmark en enda region.

En nationalisering av regionalpolitiken har också skett i det avseendet, att EU:s regionalpolitiska bidrag till Norden successivt minskat och de nationella medlen successivt ökat under 2000-talet. Under strukturfondsperioden 2000–2006 minskade antalet nordiska regioner som var berättigade till s.k. Under strukturfondsperioden 2007–2013 är ingen nordisk region längre föremål för stöd ur EU:s traditionella kohesionsfonder – de medlen riktas i första hand till nya medlemsländer och till vissa regioner i Sydeuropa. Hela Norden är föremål för åtgärder inom programhelheten ”Regional konkurrenskraft och sysselsättning” som baserar sig på Lissabonprogrammet. Dessutom är nordiska länderna och regionerna (också Norge) parter i ett antal gränsöverskridande program (Interreg) och transnationella program (t.ex. Nordsjösamarbetet).

De nationella EU-programmen utarbetas vanligen på NUTS II-nivån, dvs. en nivå som ligger mellan den nationella (NUTS I) och den regionala (NUTS 3). Det innebär ett krav på samarbete mellan t.ex. finländska landskapsförbund inom Norra Finlands allians (programområdet Norra Finland) eller svenska län, landsting och regionförbund t.ex. inom ramen för stödområdet Småland och öarna (http://ec.europa.eu/regional_policy besökt 26.6.2009)

3. Utvecklingspolitik och välfärdspolitik

Välfärdspolitik – sjukvård, men också socialvård och gymnasieutbildning – har haft en central ställning i de svenska landstingens, de norska fylkeskommunerna och de danska amtskommunernas uppgiftsprofil. I början av 1990-talet, när omläggningen av regionalpolitiken var aktuell och diskussionen om regionerna fick ny fart restes frågetecken inför i vilken mån ”sjukvårdsregioner” och ”sjukvårdspolitiker” kunde axla ansvaret för den regionala underifrån drivna utvecklingspolitik som förknippades med det nya regionala tänkandet.

Spänningen mellan välfärdspolitik och utvecklingspolitik var påtaglig både i den nationella argumentationen och i regionpolitikernas egna svar (Baldersheim et al 2001).

De institutionella förändringarna under 2000-talet har förändrat scenen ordentligt när det gäller det regionala ansvaret för välfärd och utveckling. I Sverige är idealet, som det avspeglas i regionförsöken i Skåne och Västra Götaland och i Ansvarskommitténs modell för en ny regional samhällsorganisation att folkvalda regionpolitiker har det politiska ansvaret både för välfärds- och utvecklingsuppgifter. I den regionala nivåns argumentation för sin existens spelar uppfattningen om den regionala styrningsnivåns betydelse som samordnare av olika utvecklingspolitiska verkkningsmedel en viktig roll. Man argumenterar för att sektorerna inte kan ses som isolerade serviceproducenter och att också sjukvården har en utvecklingspolitisk dimension (se t.ex. Region Skånes yttrande över Ansvarskommitténs delbetänkande 2004).

Samma samordningstänkande som i Sverige märks i det finska Kajanalandsförsöket. När det gäller den regionala förvaltningen i övrigt är trenden fortsatt att organisera utvecklings- och välfärdsuppgifter inom separata organisationer.

I Norge har förstatligandet av sjukvården gett utvecklingspolitiken, i kombination med kultur och utbildning, en större tyngd i fylkeskommunernas uppgiftsprofil. Planerna på Förvaltningsreform 2010 skulle ha stärkt det utvecklingspolitiska uppdraget ytterligare. En analys av varför

förvaltningsreformen visat sig så svår att genomföra argumenterar för att det är svårt att nå politisk uppslutning kring utvecklingsuppgifter i en partnerskapsorganisation. I det norska folkets ögon ger välfärdsuppgifterna de offentliga organisationerna legitimitet (Fimreite, föredrag maj 2008).

I Danmark medförde strukturreformen en renodling och specialisering av ansvaret för de regionala välfärdsuppgifterna. De nya regionerna är sjukvårdsproducenter, medan gymnasierna upprätthålls av särskilda statliga stiftelser. Utvecklingspolitiken har blivit mer fragmenterad. Regionerna har ett visst ansvar för övergripande planering. Det har inrättats tillväxtfora för diskussioner om och strategi mellan kommunala och regionala beslutsfattare. De nya större primärkommunerna har fått ett utökat ansvar för sysselsättning och näringspolitik (Christensen & Klitgaard 2008).

Överlag kännetecknas utvecklingspolitiken i Norden under de första tio åren av 2000-talet av ett ökande antal aktörer och samarbete på olika nivåer: regionala samverkansorgan (Sverige), landsdelssamverkan (se EU-politiken), samverkan inom arbetsmarknadsregioner (i synnerhet Finland) och tillväxtfora (Danmark).

4. Samspelet mellan primärkommuner och regioner

Mitten av 1990-talet innebar ett temporärt avbrott i de diskussioner som betonade motsättningarna mellan den primärkommunala och den regionala nivån. Det tydligaste exemplet på att åsikterna förändrades kunde iakttas i Sverige, där Svenska Kommunförbundet ännu i början av 1990-talet tog avstånd från tanken om en stärkt regional nivå, men i slutet av samma decennium var införstått med att det finns ett behov av att förverkliga det kommunala uppdraget på två nivåer (Baldersheim & Ståhlberg 1998). I praktiken implementerades en rad mekanismer som förstärkte samspelet mellan den primärkommunala och den regionala nivån. Inom serviceproduktionen lanserades olika former av glidande uppgiftsfördelning. Inom utvecklingspolitiken innebar de nya arbetsmetoderna att primärkommunerna involverades i det regionala arbetet i högre grad än tidigare varit fallet, t.ex. inom ramen för arbetet med de regionala tillväxtavtalen. I försöksregionerna Skåne och Västra Götaland är kopplingarna mellan primärkommunerna och regionen institutionaliserade och uppfattas som en viktig grund för legitimitet. Enligt Jörgen Johansson har regionerna åtminstone lyckats bli "kommunernas region" (Johansson 2004).

Bildandet av organisationen Sveriges Kommuner och landsting och den nya organisationens gemensamma linje i förhållande till regionfrågan under 2000-talet har varit betydelsefull för händelseutvecklingen i Sverige (Feltenius 2008).

I Norge och Danmark är bilden mer kluven. I Norge drev Kommunenes sentralforbund på en regionreform för att skona sina medlemmar, kommunerna, från uppslitande diskussioner om kommunsammanslagningar. Bland centrala politiska aktörer i Norge uppfattas kommuner och regioner som komplementära. Soria Moria-deklarationen från 2005 innehåller en satsning på att reformera regionerna och en uttrycklig deklaration om att man vill lämna kommunerna ifred, medan den tidigare regeringen utgick ifrån att kommunsammanslagningar kunde avskaffa behovet av fylkesnivå. I den praktiska uppgiftslösningen verkar samverkan mellan kommuner och fylkeskommuner ha ökat.

Upptakten till strukturreformen i Danmark var att man kunde spela ut två självstyrelsenivåer mot varandra: Kommunenes landsforening kom att alliera sig med reformplaner, medan Amtskommunenes Riksforbund blev ensamma i sitt motstånd mot reformen. När reformen väl är genomförd har den många inslag som förutsätter samverkan mellan kommuner och regioner: finansieringen av sjukvården, tillväxtfora och uppgiftslösningen inom det sociala området.

I Finland har små och större reformer påverkat relationen mellan kommuner och landskap, men riktningen är oklar och den institutionella kopplingen stark, eftersom kommunerna finansierar och styr landskapen. Landskapsförsöket i Kajanaland skapar en ny relation mellan kommuner och

landskap, där kommunerna enligt lag överför vissa av sina uppgifter till landskapsnivån (Airaksinen et al 2008). Vissa utvecklingspolitiska nyordningar har nedprioriterat landskapen (19) som samarbetsarena i jämförelse med städer (30–40) och omgivande kommuner i samarbete.

5. Demokratin på regional nivå

Den regionala nivåns demokratiska förankring har traditionellt uppfattats som ett problem. I Finland har det funnits en viss kritik mot den indirekta modellen. I de skandinaviska länderna uppfattas nivån, trots direkta folkval, inte ha tillräcklig legitimitet; den är okänd för folk i allmänhet. Brister på koppling mellan kommuner och regional nivå har också ibland uppfattats som ett demokratiskt problem. En slutsats som drogs i flera studier av den regionala nivån var att det kanske inte är rättvist att bedöma den primärkommunala demokratin och den regionala demokratin med samma måttstock. Utvecklingen under 1990-talets senare hälft öppnade upp för delvis förändrade resonemang om hur den demokratiska förankringen ska ordnas. Bland annat gjorde begreppet flernivådemokrati insteg i den nordiska diskussionen och kom att påverka en del av de lösningar som i praktiken verkställdes (Sandberg & Ståhlberg 2000, Jerneck & Gidlund 2001).

Utvecklingen när det gäller den regionala nivåns demokratiska förankring är motstridig. Förändringen av huvudmannskapet för sjukvården i Norge innebar att en stor sektor lyftes bort från de folkvalda regionernas bord. Avsikten med att lyfta bort sjukvården från direkt regional politisk styrning var att åstadkomma större grad av professionalitet och rationalitet och mindre politik baserad på regional intressebevakning. Erfarenheterna av utvecklingen är delade och det höjs röster för att återföra ansvaret för sjukvården till de regionala demokratiskt valda organen (NOU 2004:19). År 2007 slog Stortinget fast att Norge fortsatt ska ha tre folkvalda nivåer (Ot.prp.nr 10 (2008–2009)).

Ansvarskommittén i Sverige framhåller också vikten av ett samlat demokratiskt och ekonomiskt ansvar för de regionala frågorna.

Den danska strukturreformen innebär att den traditionella kopplingen mellan direktvalda organ och beskattningsrätt upplöses i de nya regionerna. I Finland, som traditionellt inte haft direktvalda organ på den regionala nivån, pågår försök med direktvalt fullmäktige i landskapet Kajanaland. Även om regeringen Vanhanen II i sitt regeringsprogram från 2007 utfäste sig att demokratisera den regionala förvaltningen, har det inte inneburit varken diskussioner om eller försök att utvidga ordningen med direktval av landskapsfullmäktige.

Slutord: Samma uppgifter – olika mandat: en utmaning för den nordiska regionforskningen

Granskningen av utvecklingen av den regionala förvaltningsnivån i Norden under de tio senaste åren visar följande:

- Det är fortfarande nästan identiska uppgifter som placeras på en nivå som är större än primärkommunen, men mindre än staten.
- Men den politiska styrningen och finansieringen av uppgifterna – sjukvård, regional planering, vissa former av kultur och utbildning – är allt mer differentierad.

Den omfattande nordiska regionforskningen till trots står vi mer eller mindre svarslösa, åtminstone empiriskt, när det gäller att svara på frågor om vad likheten i uppgiftsprofil, men olikheterna i mandat, storlek och finansiering egentligen innebär.

När det gäller sjukvården är frågor om vårdtider, vårdkvalitet och strukturer ofta centrala. Det riskerar att låsa in forskningen i en sektorfälla: sjukvård är sjukvård. Med tanke på de många politiska uppfattningar som florerar om hur styrningen av sjukvården påverkar vårdinnehåll

och struktur är det svårt att hitta entydiga svar på vad styrningen betyder. Spelar det någon roll om de som fattar beslut om sjukhusnedläggningar och vårdfinansiering är folkvalda politiker i regioner utan beskattningsrätt (Danmark), folkvalda politiker som kan påverka också skatteuttaget (Sverige), indirekt valda politiker med primärt mandat från väljarna i sin egen kommun (Finland) eller professionella ledamöter i styrelsen för ett statligt hälsoföretag (Norge)?

De forskare som intresserar sig för tillväxt och utveckling granskar ofta hur olika regionala aktörer samspelar för regionens bästa. Påverkas samspelet mellan regionala aktörer av vem som har det formella regionutvecklingsansvaret: statliga länsstyrelser (den formella modellen i Sverige), nya regioner (Skåne och Västra Götaland), kommunalförbund (Finland), eller fylkeskommuner (Norge)?

Politologer å sin sida har en tendens att syna formella politiska processer med förstoringsglas, medan politiska beslut som inte kan inordnas i de enkla styrningsrelationerna ofta förblir obelysta. Det gör att både den som förespråkar stärkt demokrati på regional nivå och den som tycker regional demokrati är onödig för det mesta argumenterar med utgångspunkt i ett ganska magert kunskapsunderlag. Därför kan utmaningen för jämförande nordisk regionförvaltning formuleras klassiskt och ambitiöst: Betyder politik någonting? Does politics matter?

Litteratur

- Airaksinen Jenni, Inga Nyholm & Arto Haveri (2004): *Seutuyhteistyön arki. Retoriikkaa, politiikkaa ja raakaa työtä*. Tampere University Press, Tampere
- Airaksinen Jenni, Arto Haveri, Heidi Pyykkönen, Piia Väisänen (2008): *Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi*. Toinen väliraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö
- Amtsrådsforeningen (2003): *Hvem ska regionen ledes af? Et debatoplæg om det regionale demokratis fremtid*.
- Baldersheim Harald (1997): "Har fylkeskommunen ei framtid?" s 204-229 i
- Baldersheim Harald, Jan Fridtjof Bernt, Terje Kleven & Jørn Rattsø (2001): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Otta, Tano Aschehoug
- Baldersheim Harald & Krister Ståhlberg (1998): *Perspektiv på regioner i Norden*. Åbo, Åbo Akademi.
- Baldersheim Harald, Siv Sandberg, Krister Ståhlberg & Morten Øgård (2001): *Norden i regionernas Europa*. Köpenhamn, Nordiska ministerrådet
- Björklund Jan-Åke (2008): *Förändrad regional indelning. Redovisning av ett uppdrag att samordna diskussioner om förändrad regional indelning*. Stockholm: Regeringskansliet/ Finansdepartementet.
- Bäck Hanna & Richard Öhrvall (2004): *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting*. Stockholm, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Justitiedepartementet
- Christiansen Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002–2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dir 2004:93 *Tilläggsdirektiv till Ansvarskommittén*. Stockholm.
- DN Debatt 28.1.2009 "Regeringen öppnar nu för nya storregioner".
- Feltenius David (2008): "Från splittring till enighet. Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan." *Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol.12, Nr.2.
- Fimreite Anne Lise (2008): Föredrag på Föreningen Nordens demokratiseminarium i Stockholm maj 2008.
- Finansministeriet 2.2.2009: *Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnos 2.2.2009* (Utkast till proposition för lagstiftning om förnyelsen av den regionala förvaltningen). Helsingfors: Finansministeriet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): Aftale om strukturreform.
- Jacobsson Bengt, Per Lægveid & Ove K. Pedersen (red.) (2001): *Europaveje. EU i de nordiske centralforvaltninger*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jerneck Magnus & Janerik Gidlund (2001): *Komplex flernivåpolitik. Regional lobbying i Bryssel*. Malmö, Liber.
- Landstingsförbundet & Svenska Kommunförbundet (2003): *Nya samverkansorgan. Regionfrågans utveckling i landet 2003*. Stockholm.
- NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Oslo.
- NOU 2004:19 *Livskraftige distrikter og regioner-Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Oslo
- Ot.prp.nr 10 (2008–2009): *Om lov om endringer forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Oslo: Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet.
- Region Skåne (2004): Yttrande över Ansvarskommitténs delbetänkande.
- RP 155/2006. *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt*. Helsingfors.
- Sandberg Siv & Krister Ståhlberg (2000): *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Åbo, Åbo Akademi
- Sandberg Siv (2001): "Regionerna och deras representanter. Nordisk aktivitet i europeiska regionala organisationer" s 211-238 i Baldersheim Harald, Siv Sandberg, Krister Ståhlberg & Morten

Øgård (2001): Norden i regionernas Europa. Köpenhamn, Nordiska ministerrådet

Sandberg Siv (2004): "Omöjliga vägval och framkomliga stigar. En granskning av beslut om den finländska lokal- och regionalförvaltningens struktur 1987-2003." *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 4/2004, i tryck.

SOU 2003:13 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Ansvarskommitténs delbetänkande.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Stockholm: Fritzes.

Statsrådsberedningen Statsrådsberedningen, Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet, 28 januari 2009: "Regionfrågans framtida hantering presenterad" www.regeringen.se 28.1.2009

St.Meld.nr. 12 (2006–2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning. Sammenfatning*. Betænkning nr. 1434. Köpenhamn

Internet:

http://ec.europa.eu/regional_policy (Besökt 26.6.2009)

Knowledge brokerage and institutional retooling. The policy preferences of politicians for regional development in a competitive world

Harald Baldersheim

Introduction – the development of regional policy

Policy options regarding regional development have multiplied over the last decades. Several of these options are politically controversial. Choices regarding appropriate institutional frameworks for the implementation of regional policies can also be controversial, as highlighted in chapter 2, especially the distribution of functions and powers between national, regional and local bodies of decision-making. What are the policy and institutional choices most likely to be adopted and/or implemented in the context of a more competitive world in which regions have found themselves since the 1980s? Our approach to answering this question is based on surveys of regional and urban politicians from the four Nordic countries of Denmark, Finland, Norway and Sweden carried out in 1998 and 2008. What are the views of regional politicians today regarding appropriate policies for regional development? And how have these views changed in recent decades in the context of Europeanization and internationalisation?

As a separate policy field that of regional development concerns emerged in many European countries out of measures of reconstruction in the wake of WW II. The policy field was supported by a veritable “regional science” drawing especially on regional economics and urban geography but also on other social sciences¹. However, regional development has been a concern of national policy-makers as long as the nation-state has been with us, perhaps even longer. If we start with post-Westphalia state-building from the mid-17th century onwards we may say that regional development has been a central concern of nation-builders through the various stages of nation-building. In the well-known scheme of Rokkan et al. (1987) these stages have been conceptualised as those of territorial consolidation, cultural standardisation, political mass mobilisation, and redistribution through welfare state mechanisms. In this scheme, inspired by Marshall (1964), political development is outlined as the elaboration of concomitant citizen rights, such as civil rights, political rights and social rights. In the first of these stages “the regional problem” was that

¹ Walter Isard is considered by many to be the founder of the field as an academic discipline. Cf. Isard, Walter. 1956. *Location and Space-Economy: A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade and Urban Structure* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, and Isard, Walter. 1975. *Introduction to Regional Science*. New York: Prentice Hall. *The Journal of Regional Science* was founded in 1958.

of physical control over sometimes rebellious regional counter-elites. A second challenge was that of overcoming cultural diversity of disparate regions to create a common denominator of national identity and language through education and propagation of manners and mores. Further nation-building included gradual extension of political rights that granted admission of peripheries into national political arenas and also leverage for demands for special consideration by national elites. In the post-war period the political leverage of peripheries has driven territorial distributional and redistribution policies that have resulted in levels of welfare on par with those of central regions.

Nevertheless, “the regional problem” has remained on the agenda of most European states as one of “underdeveloped” peripheries. In the terminology of Rokkan and Urwin (1983), the problem is a threefold one. Peripheries tend to be geographically distant, culturally different, and economically backward. Of course, peripheries may vary as to the extent to which they possess these characteristics; it may also vary from one country to another whether regional disparities are considered to be a problem of national concern.

In the post-war period, the demands on the welfare state came to include not only social benefits of various types but also rights to employment and a concomitant obligation on the part of the welfare state to create employment opportunities. In the industrial age such obligations gave rise to policies of industrialisation of peripheral or declining regions. Since market forces often worked against peripheries as industrial locations, industries located in peripheries were often state-owned or heavily subsidised. Regional policy in this vein was an expression of a belief in the power of socio-economic planning. In most countries the state had a central role in the elaboration and implementation of regional policies. With the decline of the industrial order in Western Europe and the rise of post-industrial society the ground was cut under the planned economy-type of regional policies. How could jobs be generated in disadvantaged locations when there was no or little industry to spread around?

The answer emerging during the 1970s and 80s was that of endogenous development, which meant that regions had to mobilise their own resources, above all human capital. Men of ideas – entrepreneurs – became the heroes of the day (Vazquez-Barquero 2002). This also opened up a natural space for local and regional bodies with roots in their regions and ties with potential entrepreneurs as coordinators between local and national bodies. During the 1980s, decentralisation of development policies took place in all of the Nordic countries with more powers put in the hands of elected regional bodies (Baldersheim 1990).

However, in a Nordic perspective decentralisation in this regard was an uneven process, and also an inherently unstable one (Baldersheim et al. 2001; Mydske et al. 2006; cf. chapter 2 in this book for an updated overview). In Norway regions lost important development functions in the 1990s. In Finland the state never let elected bodies very far into regional development administration. In Sweden a pattern of asymmetrical power distribution has emerged (Sandberg 2007). In short the institutional pattern, the distribution of powers and functions between local, regional and national bodies, is controversial as well as unstable.

Furthermore, in policy theory the focus on human capital has shifted from that of endogenous mobilisation of entrepreneurs to an interest in knowledge workers, i. e. how to develop regions and cities so that they became attractive location for the footloose “creative class” of knowledge workers (Florida 2002, 2007), and how to harness the growth potential inherent in institutions of higher learning and research. In practice, the latter has meant seeking to organise meeting places between business and academia, often in the form of joint consortia in premises located on the outskirts of university campuses. Today, most universities have a science park. Another sign of the acceptance of the knowledge-focussed model of development is the spread of universities from being primarily located in central areas to locations in many peripheral regions. Norway, for example, had four universities in 1990 and seven by 2008.

The policy preferences of regional and urban politicians: knowledge brokerage and institutional retooling

Policy preferences of regional and urban politicians were identified through their responses to the following question: "Internationalization is leading to increasing competition between regions/cities in Europe. In your opinion, what should your region/city do to maintain its position in this situation? Please indicate your preferences regarding the following policy options". A list of 24 policy options was presented for the politicians to respond to. The list is found in table 3.1, including average scores for the respective options. The higher the scores, the more widespread the support for the respective options.

Table 3.1. Policy preferences of regional and urban politicians. Mean scores 1998 and 2008 (ranking in brackets). Scale: 1=not important at all, 5= very important policy option

	Total 1998	Total 2008	Change points
More emphasis on economic development issues	4.22	4.08	-.14
Become a better service provider	4.27	4.16 (4)	-.11
Take over functions from the state	3.19	3.42	+.23
Merge municipalities/counties	2.62	3.35	+.73
Strategic alliances with other regions/cities	4.40 (4)	4.13	-.27
Alliances with regions/cities in other countries	3.82	3.58	-.24
Improve international expertise in own organization	3.84	3.61	-.23
Market region/city better	3.87	3.78	-.9
Establish separate international committee	2.92	2.98	+.6
Augment travel budgets	2.80	2.88	+.8
Transfer functions from municipalities to regions/from regions to municipalities	2.62	2.97	+.35
Improve interaction region-municipalities	4.33 (5)	4.14 (5)	-.19
Transfer developmental functions from state to regions/cities	4.00	3.85	-.15
Concentrate region/city on developmental tasks	3.43	3.36	-.7
Develop technology centres	4.04	3.85	-.19
Establish strategic alliances between universities and business/industry	4.42 (3)	4.27 (3)	-.15
More efforts regarding higher education	4.64 (1)	4.41 (1)	-.23
Improve communications & electronic infrastructure	4.58 (2)	4.38 (2)	-.20
New options 2008:			
Improve management and organization in own institution		3.30	
Establish or strengthen regional Brussels office		3.44	
More efforts to attract highly educated workers		4.26	
Develop recreational facilities, attractions in urban centres		3.75	
Stimulate new companies in the fields of culture and knowledge creation		3.40	
Establish attractive cultural facilities (theatres, cultural centres, etc.)		3.48	
N	1123-1234	545-828	

a) In 2008 the most popular policies are related to information age types of development strategies: enhancement of educational levels and expertise among the working population, strategic alliances between regions and universities, and improving structures of electronic communication (e.g. broadband connections). What has become known as the Triple Helix model of development (Etzkowitz 2008) has definitely had a breakthrough among Nordic regional policy-makers. Examples of less popular strategies include changing the distribution of functions between regions and municipalities or higher travel budgets for politicians.

b) Comparing the 2008 responses with those of 1998 yields an overall picture of remarkable stability with regard to the preferred policy options. The three most popular policy options are the same on both occasions: more efforts in the field of higher education in the respective regions, improve communications and electronic infrastructure, and establish strategic alliances between universities and business/industry. The changes in average scores in no cases reach one full point (on a scale from 1 to 5). The largest change is a very interesting one, though: there is growing support of the idea that municipalities and regions should be merged to form larger units. A belief in larger size as a response to competitive internationalisation is spreading among regional and urban policy-makers. Furthermore, in 2008 more politicians than before believe that it is necessary to change the distribution of functions between cities and regions. This is an issue ripe for controversy, of course, since regional politicians think they should take on more functions while the city counterparts tend to hold the opposite view. However, in the larger picture functional redistribution (cities/regions and regions/state) is not thought to be of the greatest importance for the competitive position of regions and cities.

c) In 2008 a series of additional policy options were introduced. These mostly reflected options associated with ideas regarding the developmental role of “the creative class”. Especially the suggestion that regions or cities ought to develop measures to attract highly educated persons from outside found favour among the politicians. Follow-up questions that meant to indicate specific projects in this regard, e.g. building new theatres or concert halls, did not meet with the same high level of support (although with overall approval). This may raise doubt as to whether the politicians will in fact be able to carry through the necessary measures to realise their favourite policy options.

Through factor analysis (cf. appendix) the 24 policy options were reduced to seven factors: 1) Triple Helix strategies, 2) internationalization, 3) cultural strategies (attractive cultural offerings), 4) regionalization of state functions, 5) enlargement of regions/municipalities, 6) functional redistribution between cities and regions, and 7) concentrate region/city on developmental tasks (rather than service provision). The emergence of these seven factors means that politicians form seven groupings of policy advocates. One group champions knowledge-related strategies, another favours internationalisation and third one spearheads culturally driven development, etc. Although the seven groups are statistically distinct there are two overarching conceptual dimensions: Knowledge brokerage, which units the three first groups, and institutional re-tooling, which links the last four ones.

Knowledge brokerage is concerned with refocusing academic and research institutions in a developmental perspective, establishing links between such institutions and the business world and public administration, and to build local environments that are attractive to knowledge workers, especially through interesting cultural events. Knowledge brokerage is different from the more well-known concept of “knowledge management” as the former is concerned with building networks across different social spheres, with R&D institutions at the core of the networks, while the latter is concerned with improving the sharing and processing of knowledge inside one particular organisation (Nonaka & Teece 2001). Knowledge brokerage is a prime domain of politicians while knowledge management is of an administrative nature. Brokerage between social and interest groups is, of course, what politicians are especially good at and there is thus a natural function for politicians in such a paradigm of regional development.

Knowledge brokerage is also distinct from although related to “regional learning”. Regional learning is the hoped-for outcome of sharing skills and expertise among a cluster of firms in a particular region, often assisted by public organisations (Boekema 2000). Knowledge brokerage is the *process* through which regional learning may come about. Political involvement is often necessary to kick-start such processes of sharing, which are based on mutual trust rather than formal contracts, at least initially. Sharing knowledge with competitors is a risky business subject to classical collective action problems (the free-rider syndrome) (Olson 1965/1971). The political skills and public trust of politicians may be needed to overcome risks of free-riding.

Institutional re-tooling in the field of regional development administration has been going on almost for as long as the field has been a recognised public concern (Mydske 1978). Powers and functions have shifted back and forth between regional and state bodies. Two sets of innovations occurred in the 1990s: the proliferation of public-private partnerships, largely driven by stipulations in EU structural programmes, and the creation of semi-independent bodies which kept politicians at arm’s length distance from implementation of concrete programmes of support (e. g. Innovation Norway). The four items indicated above as expressions of institutional re-tooling today (regionalisation of state functions, geographic enlargement, functional redistribution between cities and regions, and concentration on development/divestment of service functions) are all on the political agenda of the four countries, and they are all sources of controversies.

Knowledge brokerage measures, in contrast, are less controversial, as witnessed by higher levels of support of these items reported in table 2.1. However, as a new paradigm of regional development there is also more uncertainty with regard to how the paradigm should be concretised. There is as yet no definite summary study of action models or results, only scattered outlines of initiatives of this nature around Europe. Much research remains to be done to fill in the picture of knowledge brokerage at the regional levels in the Nordic countries.

BOX 2.1.

Knowledge brokerage: The Norwegian region of Agder as an example

With ardent support of the two south coast county councils of East and West Agder the District College of Agder became the University of Agder in 2008. The support of the county councils was augmented by a research foundation set up by a group of municipalities to finance and enhance research efforts in the district college to speed up the drive towards university status. Furthermore, The City of Kristiansand, where the university is located, created its own foundation in 2003, financed through sale of shares in power plants, with the overall aim of stimulating innovations in the field of culture and research, which has also become an important source of finance for research projects in the new university. The foundation, named Cultiva, also supports innovative cultural projects aimed at making the city an attractive location for new business ventures. Policy in this field is developed through a series of networks as well as formal bodies which provide meeting grounds for politicians from the two county councils, the central municipalities of the region and business and industry. Such networks include e. g. *Knutepunkt Sørlandet* and *Spydspissen*, while *Agderrådet* forms an overarching political body providing advice and recommendations regarding development initiatives. The latter body was formed as a joint advisory board for the two county councils in matters of mutual interest and also as a prelude to a merger of the two counties into a larger region. The merger is still under consideration, however.

In the next section, the distribution of support of and opposition to the respective policy types will be analysed.

Seven policy types: Support and opposition

As noted above, some of these policy options may be highly controversial, others meet with general approval. The level of controversy as well as the patterns of conflict – the cleavage systems – associated with the various policies may influence their chances of adoption or implementation. Support and opposition to the seven types of policy options are analysed in table 3.2. For the analysis of cleavage patterns three sets of independent variables are used: positional interest (region/city), centrality² of regions (and, by implication, of cities located in that region) and ideology (left-right party continuum). National context is also expected to influence chances of adoption and so the country of respondents is included. Age and gender of the respondents are included as control variables.

The relationship of cities and regions may be that of occupying complementary positions or one of competition and rivalry with regard to the distribution of public functions and powers. Their views on policy options and institutional choice often follow from their respective positions in institutional space. Hence positional interest is one of our explanatory variables. Conflicts between cities and regions are expected especially with regard to institutional retooling, i.e. the distribution of functions and powers.

The centrality of regions and cities define their positions in geographic space. A central location may presumably lead to other policy choices than a peripheral location – as the challenges of the periphery are different from those of central places.

Ideology may also play a role in the choices of policies. Left wing parties mostly favour a more active and interventionist public sector than parties on the right do. Hence we expect left wing politicians more than those on the right to applaud the “new” policy options associated with the triple helix and cultural strategies. The former are also expected to favour stronger regions and wish to transfer more functions and powers to regions.

For our purposes we concentrate on two features of the national contexts: relationship to the EU (membership/non-membership) and the overall position of regions. EU membership is expected to intensify exposure to international competition but also to open up policy opportunities, both of which are expected to augment regional activism. The position of regions is defined through the autonomy (range of functions) of regions; Swedish regions have been on the ascendancy in this regard, while Norwegian ones have become somewhat reduced and the Danish regions are hardly worthy of the name any more. Finnish regions remain in their limbo as advisory boards to strong national planning agencies (cf. chapter 2). A greater range of functions means a greater range of responsibilities, which again presumably drives a search for new policy options and demands for more powers from the state. In figure 3.1 the two features of the national contexts are combined, which yields four types of contexts: the weak outsider regions (Norway), the strong insider regions (Sweden) and weak insider regions (Finland and Denmark). The fourth position, strong outsider regions, is factually empty. Against this background, Norwegian and Swedish regions are expected to be the contrasts with regard to policy choices while Denmark and Finland will occupy the middle ground.

² Our notion of centrality builds on central place theory (Christaller 1933). Central regions are defined as regions with cities of at least 100,000 inhabitants.

	<i>Regional autonomy</i>		
<i>EU member-ship</i>		<i>Weak(er*)</i>	<i>Strong(er*)</i>
	<i>Out</i>	Norway	
	<i>In</i>	Denmark Finland	Sweden

Figure 3.1. National contexts regarding the position of regions in the Nordic countries

*indicates development over the last decade

The hypotheses indicated above are tested through regression analysis reported in table 3.2.

Table 3.2 Policy options: Who are in favour, and who are against? Regression analysis. Beta coefficients. N=887

Regional development policies (factor scores)§							
	Triple Helix	Inter-nationalisation	Culture	Regionalize state functions	Enlargement	Redistribution city/region	Concentrate on development
Norway dummy	.218**	-.019	.061	.090**	-.043	-.021	-.259***
Finland dummy	.171***	.059	-.199***	-.119**	.009	-.021	.214***
Sweden dummy	.188***	.118**	.044	-.017	-.085	-.140**	-.087*
Region – city (1 – 2)	.059*	-.087**	.156***	-.342***	-.130***	.264***	-.110***
Centrality of region (low-high=0,1)	-.001	.014	-.043	-.070*	-.047	.123***	-.047
Party left – right (1,2,3)	.079**	-.067	-.107***	-.111***	.048	.022	-.061*
Age	.094**	.123***	.065*	-.093**	.033	.039	.017
Gender (1=f, 2=m)	-.144***	-.091**	-.050	.103***	.091**	.067**	-.041
R2	.066	.049	.100	.147	.029	.103	.165

Levels of significance:

***.001

** .01

*.05

§ The factor scores of the analysis reported in the appendix are used as dependent variables.

Table 3.3 Policy options and cleavages: Commentaries and summaries

POLICY TYPES	CLEAVAGES	
Knowledge brokerage	<i>Groups in support of/opposition to policy</i>	<i>Primary cleavage between</i>
-Triple Helix	The most important line of division is one between the Danes on the one hand and Norwegians, Finns and Swedes on the other hand. The Danes support these strategies less than politicians from the three other countries do. Cities are somewhat more supportive than regions , and parties on the right more than those on the left .	Countries Cities/regions Left/right
-Inter-nationalisation	Internationalisation strategies are approved of somewhat more by the Swedes than the rest, and by regions more than by cities .	Countries Cities/regions
-Culture	The Finns stand out as being more negative to cultural strategies than the rest, while cities are more in favour than regions, which may be explained by the former being the natural locations of new cultural institutions in their respective regions .	Countries Cities/regions
Institutional retooling		
-Regionalise state functions	With regard to the regionalisation of state functions the regions support such moves strongly while the cities are against; this is the most conspicuous line of division in the whole material on policy options. There is also an ideological dimension to this conflict as parties on the left support regionalisation initiatives more strongly than those on the right .	Cities/regions Left/right
-Enlargement	The main line of division regarding enlargement is the one between cities and regions , with the latter being in favour and the former being against. This pattern of course also tallies with the one noted above: the cities being against transfer of state functions to regions. Keeping regions small may be seen as a guarantee against strong regions	Cities/regions
-Redistribute functions city/region	Redistribution of functions is supported strongly by cities as long as it is in favour of the cities. Swedish politicians are more sceptical than those of other countries in this regard.	Cities/regions Countries
-Concentrate on development	Concentrating regions on development functions and divesting them of service provision is an idea that is strongly resented in Norway, but not so much in the other countries. Evidently, the Norwegians would like to see the regions being restored as important service producers. The Finns, in contrast, think such concentration is a good idea – perhaps a reflection of the lack of such functions in Finnish regions in the first place? Regions on the whole find the idea of concentration attractive.	Countries Cities/regions

First of all, it is apparent that politicians are divided in their policy preferences by their country of origin. Information age policies (triple helix), for example, are less likely to be adopted by Danes than by their counterparts in the other countries. Furthermore, divisions between cities and regions are recurring phenomena in all of these policy fields. Ideological cleavages are less frequent: a division between politicians of the left and of the right wing of the continuum was found in only two cases: information age type of policies and regionalisation of state functions. The right wing is largely against stronger regions and therefore also against transfer of more functions in the field of development policies.

The overall conclusions are that while national contexts matter for the likelihood of adoption of specific policies, the implementation is likely to be affected by cleavages according to city-region divides and ideological divides inside all countries. The most important cleavage is that between cities and regions. When this divide coincides with the ideological one, the pursuit of regional development policies will face an uphill struggle.

Conclusions

The question asked at the outset was: What are the policy options most likely to be adopted and/or implemented in the context of a more competitive world in which regions have found themselves since the 1980s? The question has been addressed on the basis of surveys of regional and urban politicians carried out in 1998 and 2008. We found, first of all, that policy preferences have remained remarkably stable over the decade. Information age types of policies are those most in favour among the politicians. They clearly want their regions and cities to adapt to a knowledge-driven world.

We find that policy options can be linked to form clusters that we have termed knowledge brokerage and institutional retooling. Knowledge brokerage represents the new paradigm for regional development policies. The paradigm presents natural roles for politicians in their capacity as brokers between different socio-economic spheres, which is the essence of knowledge brokerage. However, from an analytical point of view, how knowledge brokerage actually works is only imperfectly understood. Some of the chapters in this volume will take us some way towards further understanding but much analysis remains to be done.

References

- Baldersheim, H., ed. (1990): *Fornyelse nedenfra. Desentraliseringen av den nordiske regionalpolitikken*. København: Nordrefo 1990:5.
- Baldersheim, H., S. Sandberg, K. Ståhlberg, M. Øgård (2001): *Norden i regionernas Europa*. København: Nordisk Ministerråd. Nord 2001: 18.
- Boekema, F., K. Morgan, S. Bakkers, R. Rutten eds. (2000): *Knowledge, Innovation and Economic Growth. The Theory and Practice of Learning Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christaller, W.(1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.
- Etzkowitz, H. (2008): *The Triple Helix. University – Industry – Government Innovation in Action*. New York: Routledge.
- Florida, R. (2002): *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic books
- Florida, R. (2007): *The flight of the creative class : the new global competition for talent*. New York : Collins.
- Isard, W.(1956): *Location and Space-Economy: A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade and Urban Structure* Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Isard, W.(1975): *Introduction to Regional Science*. New York: Prentice Hall.
- Marshall, T. H. (1964): *Class, citizenship and social development*. Garden City: Doubleday.
- Mydske, P. K. (1978): *Planlegging og forvaltning : makt og avmakt i den regionale planlegging*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Mydske, P. K. (2006) (red.): *Skandinaviske regioner - plass for politikk? Det regionale politiske demokrati i utvikling eller avvikling?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Nonaka, I. & D. J. Teece, eds. (2001): *Managing industrial knowledge: creation, transfer and utilization*. London: Sage
- Olson, Mancur (1971) [1965]. *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups* (Revised edition ed.). Harvard University Press
- Rokkan, S. (1975/1987): "Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe". I Charles Tilly, ed. *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Rokkan, S. & D. W. Urwin (1983): *Economy, territory, identity: politics of West European peripheries*. London: Sage.
- Sandberg, S.(2007): "En fråga om politisk logik: Om försöken att försterka och omorganisera den regionale nivån i Finland och Sverige på 1990-talet". Chapter 5 i Nils Karlson & Joakim Nergelius, eds.: *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Vazquez-Barquero, A.(2002): *Endogenous Development - Networking, Innovation, Institutions and Cities*. London: Routledge.

Appendix

A: Policy preferences of regional and urban politicians. 2008. Mean scores. Scale: 1=not important at all, 5= very important policy option

2008	Finland	Sweden	Norway	Denmark	Total
More emphasis on economic development issues	4.29	4.01	4.24	3.81	4.08
Become a better service provider	4.11	4.29	4.19	3.97	4.16
Take over functions from the state	3.08	3.42	3.81	3.37	3.42
Merge municipalities/counties	3.21	3.29	3.55		3.35
Strategic alliances with other regions/cities	3.98	4.41	4.13	3.84	4.13
Alliances with regions/cities in other countries	3.60	3.77	3.53	3.31	3.58
Improve international expertise in own organization	3.70	3.83	3.47	3.33	3.61
Market region/city better	4.04	3.84	3.78	3.41	3.78
Establish separate international committee	2.75	2.97	2.93	3.25	2.98
Augment travel budgets	2.66	3.08	2.88	2.82	2.88
Transfer functions from municipalities to regions/ from regions to municipalities	2.99	2.80	2.70	3.52	2.97
Improve interaction region-municipalities	4.22	4.34	3.87	4.15	4.14
Transfer developmental functions from state to regions/cities	3.90	3.98	4.01	3.51	3.85
Concentrate region/city on developmental tasks	3.90	3.21	2.97		3.36
Develop technology centres	3.93	3.84	3.92	3.70	3.85
Establish strategic alliances between universities and business/industry	4.20	4.39	4.39	4.03	4.27
More efforts regarding higher education	4.30	4.47	4.64	4.17	4.41
Improve communications & electronic infrastructure	4.55	4.50	4.45	3.95	4.38
<i>New items 2008:</i>					
Improve management and organization in own institution	3.72	3.35	2.96	3.14	3.30
Establish or strengthen regional Brussels office	3.30	3.48	3.58	3.39	3.44
More efforts to attract highly educated workers	4.14	4.31	4.43	4.13	4.26
Develop recreational facilities, attractions in urban centres	3.31	4.00	4.05	3.55	3.75
Stimulate new companies in the fields of culture and knowledge creation	3.13	3.40	3.54	3.53	3.40
Establish better cultural facilities (theatres, cultural centres, etc.)	3.15	3.63	3.70	3.38	3.48
N	178-183	172-273	166-190	89-184	545-828

B: Factor analysis of policy preferences of regional and urban politicians. 2008

	Knowledge, IT	Internationalisation	Culture	Regionalisation of state functions	Larger regions & municipalities	Functional redistribution regions-cities	Focus on development
More emphasis on economic development issues	.555	.271	.033	.162	.129	.136	.111
Become a better service provider	.538	.106	.101	-.125	.208	-.084	-.154
Improve management and organization in own institution	.122	.107	-.062	.025	.775	-.169	.210
Take over functions from the state	.081	.184	.052	.836	.183	.026	-.003
Merge municipalities/counties	.067	.045	.149	.202	.670	.248	-.098
Strategic alliances with other regions/cities	.427	.390	.187	.202	-.182	-.112	.040
Alliances with regions/cities in other countries	.188	.689	.103	.284	-.086	-.162	.044
Improve international expertise in own organization	.284	.738	.107	.037	-.053	-.015	.123
Market region/city better	.278	.688	.118	.039	.059	.027	.204
Establish separate international committee	.041	.718	.157	.076	.222	.091	-.033
Augment travel budgets	.021	.715	.252	.160	.107	.203	-.027
Transfer functions from municipalities to regions/ from regions to municipalities	.097	.153	.035	.127	.013	.752	.129
Improve interaction region-municipalities	.266	.190	.001	.270	-.033	-.609	.262
Transfer developmental functions from state to regions/cities	.278	.210	.069	.791	.027	-.011	.053
Concentrate region/city on developmental tasks	.097	.158	-.050	.054	.112	-.035	.825
Develop technology centres	.670	.133	.099	.132	-.020	.173	.219
Establish strategic alliances between universities and business/industry	.768	.153	.159	.182	-.120	-.017	.049
More efforts regarding higher education	.792	.008	.150	.144	.052	-.035	-.056
Improve communications & electronic infrastructure	.734	.150	.095	.060	.088	-.129	.050
Establish or strengthen regional Brussels office	.208	.486	-.106	.083	.070	-.140	-.416
More efforts to attract highly educated workers	.676	.178	.227	.033	.064	-.035	-.036
Develop recreational facilities, attractions in urban centres	.356	.153	.716	-.006	.018	-.012	-.143
Stimulate new companies in the fields of culture and knowledge creation	.184	.193	.778	.044	.050	.060	.115
Establish better cultural facilities (theatres, cultural centres, etc.)	.165	.159	.822	.092	.016	.004	-.018
Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Rotation converged in 6 iterations.							

Capacity-building in Nordic regions and cities through cross-institutional and cross-border co-operation. Learning ecologies.

Harald Baldersheim and Morten Øgård

Why do cities and regions engage in cross-border networks? Points of departure

Regions and cities are claimed increasingly to operate through intergovernmental networks, including networks across national borders (Klausen 1996, Goldsmith & Klausen 1997, Anderson et al 2003, Klijn 2005, Agranoff 2007). Many observers have attributed this trend to forces of globalisation and the related European integration drive of the 1980s and 1990s (Baldersheim et al. 2001, Gidlund & Jerneck 2000). In this chapter we seek to map the extent to which elected politicians from Nordic regions and cities take part in cross-border networks. The data presented come from surveys of elected members of the governing boards of cities and regions in the four Nordic countries of Denmark, Finland, Norway, and Sweden (cf. chapter 1 for an outline of procedures of data collection and overall project design).

It is by no means obvious that regions and cities should engage in international networks or that local and regional politicians should take on roles in such networks. Their functions and responsibilities are primarily of a subnational nature. Why do they choose to cross borders in the performance of their local and regional duties? The extensive involvement of politicians in cross-border activities found in our previous study a decade ago could have been a temporary rush brought on by Euro-euphoria in the wake of recent Nordic EU memberships and the demands entailed by the heightened pace of European integration of the mid- to late 1990s. The fascination of Brussels may have waned by now or cross-border contacts may have become routinised, bureaucratic operations shunned by politicians.

Alternatively, the motives and drivers of internationalisation of cities and regions may still be in force or operate even more strongly than before. The international financial crisis of 2008/09 has starkly demonstrated the inter-connectedness of our world in which the remotest municipalities may suddenly find their assets disappear into thin air through dispositions made in institutions on the far side of the globe.

In the literature on regional networks a variety of motives have been highlighted:

- Regions and cities are in search of competitive advantage regarding investments in an increasingly borderless and deregulated world; involvement in cross-border networks may serve purposes of learning and innovation as well as place marketing or branding of regions and cities (Boekema et al. (2000), Morgan (2002), Clark (2003), Buck et al. (2005), Cook and Piccaluga (2006), Landry (2006), Audretsch et al. (2007)); in short, cross-border networks are policy communities;
- Regions and cities are in search of control over “wicked problems” that cut across established jurisdictions and which require cities and regions to pool resources (Kickert et al. 1997, Ansell 2001, Mandell 2001, Agranoff and McGuire 2003, Kopenjan and Klijin 2004, Aron 1969, Sullivan and Skelcher 2002, Hulst and van Montfort 2007); in other words, networks are problem communities.
- Regions and cities are looking for responses to uncertainties that arise out of new dependency relations, especially related to globalisation and European integration; responses related to the latter have been denoted ‘multi-level governance’ once they have achieved a certain degree of regularity (Marks et al. (1996), Baldersheim and Ståhlberg (1998), Hooghe and Marks (2001), Magone (2003), Bache and Flinders 2004), Grindheim and Trondal (2007), Hobbs (1994), Clarke and Gaile (1998), Hambleton et al. (2003), Hambleton and Gross (2007); in sum, networks are dependency communities,
- Regions and cities respond to calls for solidarity, trying to help more disadvantaged regions; this has traditionally involved contacts with 3rd world regions but after the collapse of the communist block many Nordic regions established bonds with regions or cities in post-communist countries, especially in Russia and the Baltic countries (Baldersheim & Ståhlberg 1999); these networks are primarily aid-driven communities,
- Networking may also be imbued with symbolism; regions and cities may engage in international cooperation for reasons of prestige and because it has become the hallmark of an advanced region to have an international profile; as symbolic communities the primary purpose of networks may be that of identity-building or serving the careers of those taking part in them

Analytical framework and hypotheses

Based on these points of departure we seek to fuse three analytical sources:

1) Contingency theory postulates that institutions adapt continuously to their (changing) environments by changing their internal structure to achieve a “fit” with environments on which they depend (Thompson 1967, Donaldson 2001). We also focus on adaptive processes but rather than looking at internal structures we highlight externally directed strategies of adaptation, namely networks that regions and cities establish or join. We assume that networks emerge in response to adaptive needs of institutions which cannot be fulfilled within hierarchies or through market arrangements (cf. Powell’s dictum (1991): “ networks are neither hierarchies nor markets”). We assume that if cities and regions participate increasingly in networks this is because a changing environment (globalisation, Europeanisation) makes this a rational adaptive strategy.

2) How networks actually function as adaptive mechanisms for cities and regions can be conceptualised by applying theories of organisational learning (e. g. Argyris & Schön 1996, March & Olsen 1976, Levitt & March 1988). Organisational learning takes place in response to performance gaps which institutions experience in the pursuit of goals (Cyert & March 1963). A performance gap is the discrepancy between aspirations and actual performance. Organisations can close such gaps either by trying harder to achieve goals or by lowering aspirations. In practice, at

the organisational level, learning means changing routines in the light of information about (lack of) goal achievement. Participating in external networks may also result in learning that leads to higher aspirations in the light of information about what has been achieved in other, similar organisations (reflexive learning). Thus network participation may lead to organisational stress, not necessarily to improved performance, at least not in the short run. However, regions and cities do not pursue single, overarching goals such as profit maximisation or market shares; they are composite institutions usually with many and partly competing goals. They have bundles of policies and their learning behavior can be analysed in the light of policy bundles.

3) Regions and cities are political institutions run by political actors. Their adaptive behaviour is shaped by political logic, as outlined by various brands of political theory. In democracies politicians have to seek electoral advantage (e.g. Schumpeter 1942, Downs 1957), which means that it is of paramount importance for politicians to be seen to act on behalf of their constituencies. Consequently, politicians are especially attracted to networks of high visibility. Networks are also attractive to politicians since they allow for flexible and experimental policy commitments. Political theory also suggests that networks are exposed to the classical problem of *collective decision-making* – the free-rider problem (Olson 1965/1971). The sharing of information and other resources through networks requires high levels of mutual trust in the absence of authoritative mechanisms of decision-making. A core role of politicians in networks is that of generation of mutual trust. The symbolism of high political involvement signals that the competitive aspect of relations between regions is played down while that of mutual interest is in the foreground. A corollary of this is that the more competitive relations are the higher the status of actors needed for the creation of trust.

4) The sum of networks creates *ecologies of learning* that serve the adaptive needs of regions and cities in times when flexible, creative and experimental responses are needed. By joining (and leaving) networks a region or city is constructing or changing its learning ecology all the time and thus its adaptive capacity. A learning ecology is the unique set of networks to which a particular city or region belongs. The learning ecology underpins the set of policies that a city or region pursues.

The emergence of and inclusion in learning ecologies may not be unmitigated advantages to regions and cities, however. Learning ecologies may also entail unfortunate lock-in effects that prevent regions and cities from discovering or trying out new options. Learning ecologies may have much the same effect as group thinking on corporate planning in blocking out fresh perspectives and new ideas (Janis 1972). A region or city may become too well adapted to its learning habitat so that environmental changes go unnoticed and opportunities are missed, just as species become extinct when their habitats change too quickly.

The research question of particular importance here is whether network involvement forms transient, diversified, specialised or segmented learning ecologies. These patterns influence the processes of learning and adaptation. Transient ecologies mean that involvement is open and often short-term – each politician is involved in a number of different networks and network involvement changes over time. Diversified ecologies mean that regions and cities are involved in many different networks but there is stability of membership. Specialised ecologies occur when regions and cities choose to become involved in only a few networks and politicians specialise accordingly. Segmented ecologies mean there is a highly stable pattern of specialisation in terms of network involvement and little communication and learning across specialities. Each segment operates in a way that is insulated from the others.

Six hypotheses can be presented regarding networks and learning ecologies.

The first networking motive mentioned above – search for competitive advantage – highlights *policy learning* as a driving force. Regions and cities seek inputs to innovative policies and are eager to pursue contacts that may help them develop or maintain a competitive edge. Consequently, politicians who are receptive to novel types of developmental policies will be more active participants

in networks compared to politicians who favor more traditional approaches. In short, policies drive learning and network involvement. This is our primary hypothesis. A corollary of the policy learning thesis is that institutional features of cities and regions will influence choices of network involvement. The wider the range of functions for which local authorities are responsible, the wider the range of networks authorities will engage in. Similarly, as suggested by Marks et al. (1994) the more autonomy local authorities enjoy, the more inclined they will be to join networks to fulfill obligations entailed by autonomy. Consequently, reforms of regional structures in Denmark, Norway and Sweden may have repercussions for network involvement. In Denmark as well as Norway regions have lost functions and in the Danish case regions have also been downgraded in terms of autonomy while Swedish regions have been upgraded as development agents as well as service providers in some case (especially the two south-west coast regions; cf. chapter 2 for further details).

The second motive – the existence of wicked problems – highlights how the disadvantages of regions and cities may drive networking; the more disadvantaged the regions/cities the more politicians will engage in cross-border networks. Consequently, peripheral regions and cities suffering from the classical drawbacks of the periphery³ are expected to be more involved in networks than those with a more central location.

The third motive – new dependency relations - suggest that the more dependent regions and cities are on specific institutions of power, the more they will seek to influence or lobby those institutions; the varying relationships that Nordic regions and cities have with regard to the European Union constitute an appropriate setting for testing such an hypothesis. Norwegian regions and cities can be expected to be less involved in cross-border networks overall and especially so with regard to contacts with EU institutions.

The fourth motive – solidarity – may rouse the networking impulse of politicians according to their ideological position on a left-right continuum; those on the left have traditionally responded more to the underdog and may be expected to do so, too, with regard to regions and cities in distress.

The fifth motive – symbolism – should apply equally to all regions and politicians; there is no reason to expect some regions or politicians to be more driven by symbolism than others. However, the need to be seen to act on behalf of constituents may be easier to fulfill in some settings than in others. Cities and regions may differ in this respect. Taking part in international networks may be more important to regional politicians than to their urban counterparts, since the latter have an immediate visibility to their voters that regional politicians lack.

Finally, the basic requirement of trust among participants in networks may shape overall patterns of networks. Regions will co-operate more with neighbors than with more distant ones; cross-border co-operation will take place more frequently across borders of adjacent countries than with regions in distant countries; cultural proximity or distance will work in similar ways. Status discrepancy between institutions will activate more higher-level actors in the lower-status region than in the higher-status one.

Before attempting an analysis of the hypotheses outlined above a series of more descriptive issues will have to be addressed. First, to what extent do politicians from Nordic cities and regions actually engage in cross-border activities? What are the focal points of those activities, with whom do they engage? How do they assess the benefits from those contacts? Are they satisfied with the outcomes of cross-border activities in which their regions and cities engage?

³ Rokkan and Urwin (1983) list the classical features of the periphery as distance, difference, dependency: geographically far from the capital city, culturally different from the nation's core regions, and economically backward.

Empirical analysis: Involvement in cross-border networks – towards learning ecologies?

i) Patterns of network involvement

This part of the chapter outlines the extent to which Nordic politicians are involved in both national and international (cross-border) networks and what types of networks and contacts that they are involved in. The aim is to identify the *learning ecologies* of the respective regions and cities. The analysis proceeds in two steps. First, we outline the extent and range of network involvement of politicians. An important issue in this respect is how international involvement has changed over the last decade. Second, the patterns or profiles of network involvement are analysed. These profiles represent the learning ecologies of politicians. Furthermore, by aggregating the learning ecologies of politicians according to their regions and cities we may also be able to identify the learning ecologies of regions and cities as institutions. The basic issue we address is whether learning ecologies are transient, diversified, specialised or segmented.

Table 4.1 presents the politicians' involvement in international activities in 1998 and 2008 (2006 in the Norwegian case). The table reports the proportion of politicians who said they had been involved in the respective activities listed. The most striking feature is the stability of the involvement patterns over time. On both occasions, much the same proportion of politicians state that they have been taking part in these activities during the last year. The most usual type of cross-border co-operation is joint operations with neighbouring regions or municipalities in the same country. Over half of all politicians have been involved in this type of activity. However, fairly large proportions also take part in cross-border activities with counterparts in other countries or report other types of international involvement. Around 60 percent go on study tours to foreign municipalities or visit twin cities or regions. There is substantial change in one respect, however. More politicians were involved in the preparatory stages of project development regarding cross-border co-operation in 1998 than in 2008 (42 vs 29 per cent). We cannot give precise reasons for this change but would suggest that the explanation may be found in the maturation of international involvement in cities and regions. As international co-operation matures and becomes more routinised the participation of politicians focuses on strategic issues regarding international involvement, while details such as actual project development and concretisation is taken over by administrative staff. The case studies reported in section two of this report indicate that a number of regions have specialised staff dedicated to international issues.

Table 4.1. International involvement of politicians in Nordic cities and regions 1998 and 2008. Pct. answering 'yes' to involvement of given types during last year

<i>Involvement in networks/projects/committees, etc. :</i>	1998	2008
With regions/municipalities in home country	59	55
With regions/municipalities in other countries	39	32
Preparation of projects with regions/municipalities in other countries	42	29
International conferences	38	42
Study visits to foreign municipalities/regions and/or visits to twin region/city	60	57-35
Other types of international involvement/contacts	34	8-38
N	1240 - 1229	856-744

Are there any striking contrasts between the Nordic countries with regard to cross-border involvement? The obvious contrast to be expected is one between Norwegian regions and cities and those of the other three countries because of Norway's outsider status in relation to the EU,

as suggested by hypothesis three on the effect of dependency relations. The accumulated “pull from Brussels” could be expected to lead to substantial contrasts between Norway and the rest accumulated over the years. Here, the analysis of national variations is carried out on the data for 2008 only. The latter survey contained more detailed questions than that of 1998 regarding co-operation and contacts, especially regarding contacts with EU institutions.

The findings in table 4.2 indicate that, on the whole, Norwegian cities and regions are not lagging behind the rest of the Nordic area in terms of internationalisation. If anything, the Norwegians are more active than the others in this respect. It may seem that Norway’s outsider position may lead Norwegian regions and cities to try to compensate for lack of national influence in Brussels through higher levels of bilateral contacts and co-operation. Not unexpectedly, however, the Norwegians are less frequently involved with EU institutions than politicians from the the member countries although the contrast is less conspicuous than might be expected. Direct Brussels contacts are fairly rare phenomena among politicians of all four countries.

*Table 4.2: Involvement in cross-border contacts among Nordic regional and urban politicians (2008; Norway 2006). Mean and pct. “yes”. Scale: 1 = rarely/never; 5 = almost daily**

	Finland	Sweden	Norway	Denmark	Total	Pct ‘yes’
Membership in committees with other regions/municipalities in home country	1.64	1.79	1.90	1.80	1.79	55
Membership in committee with regions/municipalities in other countries	1.27	1.41	1.52	1.36	1.39	32
Participation in project with regions/municipalities in home country	1.42	1.62	1.72	1.59	1.59	45
Participation in projects with regions/municipalities in other countries	1.19	1.35	1.40	1.24	1.30	25
Study visit to region/municipality in other countries	1.54	1.60	1.62	1.56	1.59	57
Participation in international conferences	1.38	1.49	1.52	1.35	1.44	42
Visits to twin region/city	1.46	1.35	1.40	1.24	1.36	35
Involved in preparing projects with regions/municipalities in other countries	1.28	1.36	1.44	1.17	1.32	29
Contacts with regional Brussels office	1.44	1.56	1.51	1.22	1.45	38
Participation in regional collaboration across Nordic borders	1.19	1.26	1.38	1.24	1.27	24
Participation in collaboration with other Baltic regions	1.22	1.21	1.21	1.16	1.20	18
Participation in other European regional collaboration	1.18	1.25	1.27	1.18	1.22	21
Participation in meetings in European regional associations	1.14	1.16	1.18	1.06	1.15	14
Contacts with DG Regional Policy (EU)	1.07	1.10	1.04	1.09	1.08	8
Contacts with other DGs (EU)	1.11	1.13	1.04	1.07	1.10	8
Contacts with other EU institutions	1.24	1.27	1.11	1.11	1.19	16
N	177-178	272-280	188-198	95- 201	744-857	744-856

*Q.: How often have you been involved in the following activities during the last year? 1: Rarely/never, 2: a couple of times, 3: almost monthly, 4: almost weekly, 5: almost daily.

We have so far ascertained that there are in fact extensive cross-border contacts taking place and network activities going on involving regional and urban politicians. But are there more overall patterns of network involvement? Is it transient and fleeting or diversified and specialised, possibly even segmented? These questions have been followed up through factor analysis that sought to identify groupings of politicians according to their involvement patterns. If involvement is transient, no clear pattern is expected to emerge, i.e. no factors will be found. If involvement is diversified and specialised a smaller number of clusters should emerge. The issue of segmentation cannot be addressed only through factor analysis but will be taken up at a later stage of the analysis (cf. below).

Three factors were identified (details in appendix). This result suggests that politicians form specialized groupings with regard to cross-border involvement. The three groupings according to their foci are 1) foreign cross-border co-operation including Nordic, Baltic and other European regional/municipal co-operation plus study tours, 2) contacts with EU institutions and European associations, and 3) co-operation among “home” regions/cities. In other words, politicians seem to prioritize in a way that result in clusters of networks.

ii) Learning from network involvement

Do politicians actually learn anything through the networks in which they are involved? The second part of the analysis presents the respondents’ assessment of the benefits of networking and what sort of benefits they derive from networks. The analysis of this issue is limited to international network involvement such as contacts with twin cities, co-operative projects with regions in other countries or membership in international regional or municipal associations. Cf. the list in table 4.3.

Table 4.3: The usefulness of international network involvement according to the assessment of regional and urban politicians, and totals for 2008 and 1998. Mean scores. Scale: 1= not useful at all, 5= very useful.

	Finland	Sweden	Norway	Denmark	Total 2008 1998
Usefulness of:					
Contacts with twinned regions/ cities	3.68	3.55	3.42	3.04	3.24 2.49
Regional/municipal collaboration in Nordic countries	3.53	3.74	3.02	3.33	3.24 2.57
Regional/municipal collaboration in Baltic area	3.52	3.76	2.61	2.99	3.13 2.46
Regional/municipal collaboration in European countries	3.44	3.61	2.89	3.16	3.24 2.38
Membership in European regional/ municipal associations	3.47	3.64	2.89	2.92	3.14 2.27
Overall satisfaction with international involvement of own region/municipality	3.27	3.33	3.45	3.33	3.34* 2.80**
N	164-179	255-281	159-191	177-205	765-856

*Scale: 1=very dissatisfied, 3=neutral, 5=highly satisfied

**Scale: 1=too little, 3=about right, 5=too much international involvement.

Mean scores of three or above indicate a positive assessment of the region's or city's collaborative arrangements across national borders. Overall, in 2008 politicians find the relationships listed in table 4.3 to yield useful results for their regions/cities; there are no partnerships that stand out as clearly more or less useful than others. Evidently, regions and cities take care in selecting the partners with which they become involved so that they do get the results that they expect. Of course, when data are analyzed in greater detail groups of politicians do emerge who think that international involvement is a waste of time, but these are few in numbers and do not dominate the responses given on this issue. When the data are analysed by country, variations become apparent, however. Norwegians seem slightly more reserved as to usefulness of international collaboration than the other countries when it comes collaboration across the Baltic Sea and through the European regional and municipal associations such as the Association of European Regions. The Danes are close to the Norwegians in these respects, however.

Appreciations of international involvements have become more positive over the years. Politicians are more satisfied in 2008 than in 1998. In 1998 assessments overall verged on the negative side, in 2008 Nordic regions and cities feel they derive positive benefits from their contacts across borders. This development may indicate an enhanced capability to learn from international contacts. Precisely how learning processes are organised in individual regions is illustrated by case studies in section two of the report.

There are, however, variations regarding perceptions of the usefulness of trying to learn across borders. What do these variations depend upon? This issue will be taken up in the section below.

iii) Drivers of network involvement and learning

In this part of the chapter we seek to test the hypotheses through regression analysis. Our main hypothesis pinpoints novel policy ideas as drivers of networks. The test of the hypothesis draws on the data on policy preferences presented in chapter 3. Chapter 3 outlined how factor analysis reduced 24 policy options to seven factors or policy groupings: 1) information age strategies or triple helix, 2) internationalization, 3) cultural strategies (attractive cultural offerings), 4) regionalization of state functions, 5) enlargement of regions/municipalities, 6) functional redistribution between cities and regions, and 7) concentrate region/city on developmental tasks (rather than service provision). The seven policy types are used as independent variables for the regression analysis presented in table 4.4 (in practice the factor scores of the seven factors were used for this purpose). We regard policy types no. 1, 2 and 3 as indicative of new types of policies that are expected to drive network involvement in particular while the remaining types are "old" policy options, at least as policy ideas (the latter four represent ideas about systemic change that have been around in the Nordic polities for a pretty long time).

To test hypothesis no. 2 ("wicked problems") the analysis distinguishes between politicians from central and peripheral areas. Based on central place theory (Christaller 1933) we define as central areas regions with a city of at least 100.000 inhabitants.

Hypothesis no. 3 highlights dependency relations. Regions and cities highly dependent on EU regulations and grants will be more overall involved in networks and especially those focussing on EU institutions. Here a contrast between Norway and the other three countries is expected.

The role of symbolism is expected to emerge as a contrast between cities and regions, with the latter more active networkers than the former.

The same set of independent variables is used to investigate variations as to the learning impacts or perceptions of benefits of cross-border network involvement.

Results of the regression analysis are reported in table 4.4.

Table 4.4: Determinants of network participation and satisfaction with outcomes (international learning). Regression analysis. Beta coefficients. N=887

	Impacts on				Impacts on	
	Overall network participation	Foreign networks	EU contacts	Domestic co-operation	Satisfaction with IL (M1)	Satisfaction with IL (M2)
Policy orientation						
policy 1 Triple Helix advocates	-.018	-.022	.037	-.013	.125**	.126**
policy 2 Internationalists	.233***	.198***	.070	.169***	.433***	.399***
policy 3 Culturalists	.036	.067	-.003	.072	.190***	.180***
policy 4 Radical regionalists (Take over state functions)	.233***	.176**	-.033	.256***	.145**	.123**
policy 5 Enlargers	-.025	-.054	-.025	.041	-.017	-.004
policy 6 Re-aligners (Redistribute functions regions-cities)	.001	.030	-.035	-.023	.022	.017
policy 7 Developmentalists	.035	.018	.054	.035	-.002	-.007
Centrality of region/city	.096*	.088	.057	.095**	-.005	-.020
Norway (dummy)	.071	.106**	-.085	.103**	-.172	-.184***
Region or city	.015	-.002	-.048	-.003	-.187***	-.187***
Left-right party	.081	.088	.073	.061	-.103**	-.122**
Age of resp.	-.060	-.018	-.107**	.020	-.011	-.002
Gender	.062	.029	-.004	.064	-.098**	-.102
Foreign networks involvement						.198***
EU contacts						.047
Domestic networks involve						-.050
Adj. R2	.094	.069	.016	.075	.335	.366

Several of the hypotheses are supported by the pattern of relationships demonstrated in table 4.4⁵. First, policies drive network participation, especially policies regarding internationalisation and preferences for take-over of state functions. The latter are a preference of hardline regionalists. The hardliners are driven to participate in foreign as well as domestic relations more than “soft” regionalists do. However, such “modern” policy options as knowledge related and cultural strategies are not specifically associated with network participation. Apparently, these are not options that seem to demand direct cross-border co-operation from their advocates.

Second, wicked problems, presumably possessed in abundance more by the periphery than by central districts, are not related to networking the way we suggested. To the contrary, politicians from central regions and cities are more active than their peripheral counterparts. However, the contrast appears primarily with regard to domestic co-operation, not foreign or EU contacts.

⁵ The combined explanatory power of the independent variables is fairly low as regards network participation, cf. low values of adjusted r2s. However, this is beside the point here since we do not claim to have developed a comprehensive explanatory model of network involvement but concentrate instead on impacts of particular variables.

Third, dependency relations, operationalised as a split between members and non-members of the EU (Norway) were expected to drive contacts especially with the EU but with spillover effects also to other networking relations. Networking is indeed related to membership status but in the opposite direction of what we expected. Norway is more active with regard to foreign networks as well as domestic networks while there is little difference as far as contacts with EU institutions are concerned (although the negative sign of the coefficient suggest slightly less activity in this regard in Norwegian cities and regions). What we observe here may be an unintended side effect of Norway's outsider status: Norwegian cities and regions have to be more active network participants than their counterparts in member countries in order to compensate for the disadvantages of the outsider situation (it should be noted that all Norwegian regions and most of the larger cities are represented by information offices in Brussels).

Fourth, the symbolic value of being seen as an active participant in cross-border networks and thus promoting the interests of the constituency was expected to be of greater benefit to regional politicians than to their city counterparts. The latter have more opportunities closer to home to demonstrate their good work on behalf of supporters compared to regional politicians who often represent geographically far-flung territories with scattered communities. For example, while most Norwegian voters can quote the name of the mayor of their city far fewer are able to recall the name of chairmen of the regional councils (Baldersheim et al. 1990). There are, however, no statistically significant variations in this respect between city and regional politicians. They seem to grasp the chance of networking to about the same extent.

We also want to test how well these variables can account for variations in learning outcomes from international contacts, which were analysed in detail in table 4.3. This is the purpose of the two right-hand columns of table 4.4. In the rightmost column the question is whether network involvement adds to perceptions of learning benefits. We find, first of all, that some policy preferences do contribute to a positive appreciation of networks, i.e. policy types 1-4 are of importance in this regard (policies associated with knowledge brokerage, as presented in chapter 3), which means that also politicians who want to pursue knowledge related and cultural strategies find that international contacts are of great value. Second, regional politicians find international collaboration to be of more value than their urban colleagues. If the symbolism hypothesis is extended to include also the appreciation of the usefulness of networks, then the hypothesis may be said to have some support. As was apparent from table 4.3 Norwegian politicians are somewhat less appreciative of international contacts. Finally, looking at the rightmost column, there are also direct learning impacts from involvement in foreign networks but no impacts from contacts with EU institutions or domestic co-operation. The latter is not so surprising since the issue was to what extent respondents found international contacts useful.

What about the overall issue of the chapter? Are learning ecologies transient, diversified, specialised and/or segmented? Learning ecologies cannot be said to transient since network involvement forms stable clusters. Overall, we conclude that these clusters form specialised patterns bordering on segmentation. We argue that there may be signs of segmentation inherent in these patterns because of the close relationships between policy preferences, network involvement and network appreciation. Network participation is specialised into three separate clusters. Participation is driven (to some extent) by policy preferences. Participation also drives learning effectiveness, but learning effectiveness is driven even more strongly by policy preferences. So we may speak of a segmentation circle: from policy preferences via network participation to learning/appreciation of useful benefits of networks. If these relationships work as a self-reinforcing circle, we may talk of strong segmentation. However, the relationships indicated in table 4 point only to moderately strong processes of segmentation. At present the patterns indicate learning ecologies between specialisation and segmentation. The dangers of lock-in effects are not very imminent.

Conclusions

We have found that regional and urban politicians are quite extensively involved in networks both in their home countries and across national borders. In 2008 they have fairly positive views on the benefits of the involvement of their respective institutions in various international channels, but there are also exceptions. Perceptions of benefits have become more positive since 1998. We interpret this as a sign of better learning capacities in cities and regions. They have developed structures that enable them to actually make use of information gained through international contacts in their own operations. The case studies presented in chapters 7-9 demonstrate how this works in selected regions.

Network involvement is largely driven by policy preferences. Politicians take part in networks because they have policy views and seek confirmation and additional information regarding those views. Patterns of network involvement are specialised with signs of segmentation. The latter signs are quite moderate, however, so cross-border networks as learning ecologies still represent flexible channels of adaptation to changing environments.

References

- Agranoff, R. (2007): *Managing Within Networks. Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press
- Agranoff, R. and M. McGuire (2003): *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Anderson, J., L. O'Dowd, T.M. Wilson (eds.)(2003): *New Borders for a Changing Europe. Cross-Border Cooperation and governance*. London: Frank Cass
- Ansell, C.K. (2000): "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe". *Governance* 13(3):303-333
- Argyris, C. & D.A. Schön (1996): *Organizational Learning II Theory, Method, and Practice*. New York: Addison-Wesley Publishing Company
- Aron, J.B. (1969): *The Quest for Regional Cooperation*. Berkeley: University of California Press.
- Audretsch, D.B., H. Grimm, C.W. Wessner (2007): *Local Heroes in the Global Village*. New York: Springer
- Bache, I & M. Flinders (2004): *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Baldersheim, H., T. Hansen, P. A. Pettersen, L. Rose (1990): *Publikums syn på kommunepolitikk og kommunale tjenester*. Bergen: LOS-senter rapport 90/2
- Baldersheim, H and K. Ståhlberg (1998): *Nordic Region-Building in a European Perspective*. Aldershot: Ashgate
- Baldersheim, H., S. Sandberg, K. Ståhlberg, M. Øgård (2001): "Norden in Europe of the Regions. A Summary of Perspectives and Results". In K. Ståhlberg (ed): *Social Sciences. The Nordic Countries and Europe*. Copenhagen: Nord 2001:23
- Boekema, F., K. Morgan, S. Bakkers, R. Rutten eds. (2000): *Knowledge, Innovation and Economic Growth. The Theory and Practice of Learning Regions*. Cheltenham: Edward Elgar
- Buck, N., I. Gordon, A. Harding & I. Turok (2005): *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. New York: Palgrave
- Christaller, Walter (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.
- Clarke, S.E. (2003): *Globalism and Cities: a North American Perspective*. In Hambleton, R., Savitvh H.V. & M. Stewart (2003): *Globalism and local democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. New York: Palgrave
- Clarke, S.E. and G.L. Gaile (1998): *The Work of Cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Cooke, P. & A. Piccaluga (2006): *Regional Development in the Knowledge Economy*. London: Routledge
- Cyert, R.M. and J. G. March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Donaldson, L. (2001): *The contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks: Sage
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. N.Y.: Harper & Row
- Gidlund, J. & M. Jerneck (eds.)(2000): *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Goldsmith, M.J.F. & K.K. Klausen (eds.)(1997): *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Gordon, I. & N. Buck (2005): *Cities in the New Conventional Wisdom*. In Buck, N., I. Gordon, A. Harding & I. Turok (eds.): *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. New York: Palgrave
- Grindheim, J.E. and J. Trondal (2007): *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hambleton, R., H.V. Savitvh & M. Stewart (2003): *Globalism and local democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. New York: Palgrave
- Hambleton, R. and J.S. Gross (eds.)(2007): *Governing Cities in a Global Era. Urban Innovation, Competition, and Democratic Reform*. New York: Palgrave
- Hobbs, H.H. (1994): *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*. London: Sage

- Hooghe, L. & G. Marks (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers
- Hulst, R. and A. van Montfort (eds.)(2007): *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer
- Janis, I.L. (1972): *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin
- Kickert, W.J.M., E-H Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.)(1997): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London: Sage
- Klausen, K.K. (1996): *Erfaringer med Internationalisering i Amter og Kommuner*. Odense: Odense Universitetsforlag
- Koopenjan, J. & Erik-Hans Klijn (2004): *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge
- Landry, C. (2000): *The Creative City*. London: Earthscan
- Levitt, B. and James G. March, "Organizational Learning", *Annual Review of Sociology*, 14 (1988), 319-340.
- Magone, J.M. (ed.)(2003): *Regional Institutions and Governance in the European Union*. London: Praeger
- Mandell, M.P. (2001): *Getting Results Through Collaboration*. Westport: Quorum Books
- March J.G. and J. P. Olsen (eds)(1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Marks, G., F.W. Schmitter, W. Streeck (1996): *Governance in the European Union*. London: Sage
- Morgan, K. (ed)(2002): *Regional Innovation Strategies: The Challenge for Less-Favoured Regions*. London: Routledge
- Offerdal, A. (1992): *Den politiske kommunen*. Oslo: Samlaget
- Olson, M. (1971) [1965]. *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups* (Revised edition ed.). Harvard University Press
- Powell, W. W. (1991): "Neither Market nor Hierarchy – Network Forms of Organization". In Thompson G., J. Frances, R. Levacic, J.C. Mitchell (eds.): *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*. London: Sage
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Rokkan, S. and D. Urwin (1983): *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage
- Schumpeter, J. (1942): *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row
- Stoker, G. (2007): *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. New York: Palgrave
- Sullivan, H. and C. Skelcher (2002): *Working across Boundaries. Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave
- Thompson, J. (1967): *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill

Appendix A: Groupings of politicians according to their network involvement (“Ecologies of learning”) Factor analysis. Rotated Component Matrix. Denmark, Finland, Norway, Sweden.

	1: Foreign cross-border co-operation	2: Contacts with EU institutions	3: Home country cross-border co-operation
Membership in committees with other regions/municipality in home country	.161	.091	.818
Membership in committees with other regions/municipalities in other countries	.540	.158	.510
Participation in project with regions/municipalities in home country	.188	.099	.831
Participation in project with regions/municipalities in other countries	.627	.163	.426
Study visit to region/municipality in other countries	.647	.044	.147
Participation in international conferences	.640	.225	.291
Visits to twin region/city	.706	.052	-.107
Involved in preparing project with regions/municipalities in other countries	.554	.238	.360
Contacts with regional Brussels office	.432	.556	.283
Participation in regional collaboration across Nordic borders	.628	.146	.374
Participation in collaboration with other Baltic regions	.644	.170	.136
Participation in other European regional collaboration	.560	.420	.268
Participation in meetings in European regional associations	.444	.366	.217
Contacts with DG Regional Policy	.188	.721	.153
Contacts with other DGs	.024	.841	.011
Contacts with other EU institutions	.153	.826	.042

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization. Rotation converged in 5 iterations.

Reforming governance in cities and regions in the Nordic countries: Where are they going?

Harald Baldersheim and Morten Øgård

What is “good governance” in regional and urban settings? A longitudinal approach⁶

How is local and regional governance changing in order to cope in a more globalised world where urban and rural communities alike are whipped by forces that may emanate from the far side of the globe? Change stimuli may, of course, come from a variety of sources apart from pressures from international dependency, such as central government requirements, citizen demands or new political factions. However, increasing international dependency is a common fate for all Nordic cities and regions. As pointed out in chapter 3 cities and regions seek to adapt i.e. through collaborative networks with other cities and regions, even across national borders. In this chapter the focus is on adaptive measures actually implemented with regard to their own political and administrative organisation. What are the ideals of good governance pursued by cities and regions? Are there common denominators or is variation the most conspicuous feature in governance reforms at the sub national level? If local and national forces are the main drivers of change, then variation is to be expected. If change happens in response to common outside pressures then similarities should be found in terms of governance models.

The present study is a continuation of a previous one based on data collection carried out in 1997/8 (Baldersheim et al. 2001, Øgård 2002, 2003). The previous study took as a point of departure the wave of reform then surging through many parts of the globe under the label of New Public Management, the core of which was a preoccupation with market-oriented models of management. Consumer choice and competition between providers of public services were features that were expected to enhance efficiency and sensitivity to consumer interests in government. The NPM programme could be seen as a part of a wider liberal agenda that in its more extreme ideological versions wowed to free society from the fetters of state and hierarchy. More restrained versions have sought to promote “lean” government rather than rolling back the state, celebrating the “entrepreneurial spirit” in the public sector (Osborne and Gaebler 1992, Borins 1998, Harris & Kinney 2003).

⁶ This chapter is in parts an updated version of a text presented by Harald Baldersheim in Kersting & Vetter (2003) titled ‘Local government reforms in the Nordic countries. Bringing politics back in?’

However, in our previous study we argued that the heatedness of the NPM discourse on reforms could have blinded us to the actual richness of local initiatives. Therefore, we added the watchwords of *roots* and *virtue* to that of *choice* in trying to describe reforms that were taking place in the Nordic countries at the time. A 'quest for roots' describes initiatives to build or strengthen a sense of community among the inhabitants of a municipality. Examples can be found in inner city neighbourhoods that suffer from vandalism, decay and desolation as well as in small towns or rural areas that wish to celebrate their uniqueness or difference. Local patriotism and regional attachments may exist naturally or be consciously built by local authorities (Stewart and Stoker 1989). Initiatives of this nature range from neighbourhood councils to municipal chat pages and local festivals. Nordic cities with quite far reaching neighbourhood governance include Oslo, Stockholm, and Gothenburg (see e.g. Jönsson et al. 1995, Bäck 2005). Recent surveys of municipal home pages in the Nordic countries found that around 50 percent have introduced citizen chat pages or debate forums (Baldersheim et al. 2008). A sociological term for this phenomenon is social capital formation (Putnam 1993, 1999). In philosophical terms these initiatives can be seen as parts of a communitarian movement that seeks to redress social ills of an urban society by stimulating a sense of belonging and identity (Bellah et al. 1988, Reynolds and Norman 1988; Bell 1993). In some versions communitarians represent a reaction to what it sees as egoistic, choice driven individualism (Delany 1994). The movement seems to be gaining momentum, especially in the US, and has even established its own web site⁷.

The concern with 'virtue' is expressed especially through strategies that aim at enhancing the transparency and accountability of local governance. To maintain its legitimacy it may not be enough for local government to offer a choice between service providers or to deliver the services with a smile. Citizens also expect moral rectitude in town hall. They may not be satisfied with politicians who just profess their honesty. Citizens increasingly want to see for themselves. At its core, the taxpayer's watchword above all, "value for money", is also about virtue and transparency. How is the taxpayer to know that he or she is getting value for his or her money if there is a lack of transparency in town hall? The concern with political virtue is gaining momentum worldwide. International watchdogs have emerged, e.g. Transparency International. Courses on bureaucratic ethics are increasingly in demand. Most donor countries offering development aid now insist on demonstrations of "good governance" as a precondition for their aid money. New as many of these offerings may seem, they reflect classic republican ideals of good governance, according to which the highest value is to put the common good above individual self-interest. While in the history of ideas a concern with virtue is often traced to Machiavelli's writings on the strong city state (Skinner 1981) neo-republicans share a belief in the power of the shining example of moral qualities (Østergård 1992). Whereas the communitarian programme may in extremis suggest a cultivation of a mythical, primordial, local solidarity, neo-republicans put their hope in the enlightened discourse of Public Man. Many of the present-day "innovations" in local governance are really about demonstrating practically that the common good is being served. Various ways of "giving a face" to local politics are demonstrations of such a quest, e.g. the spread, in many countries (including Norway), of directly elected mayors (Larsen 2002, Bäck et al. 2006), or even the growing care that is taken in presenting municipalities on the Internet (West 2005, Baldersheim et al 2008, Haug 2009). Perhaps the Internet represents the opportunity for renewal of republican values of our time?

Development strategies: What, how much, where? Results from two surveys

To what extent do the reform initiatives of Nordic municipalities and regions reflect the ideals of good governance outlined above? And has there been a change of emphasis over time? Examples of initiatives illustrating the various ideals have been mentioned. However, these examples do not tell

⁷ "The Communitarian Network is a coalition of individuals and organizations who have come together to shore up the moral, social and political environment. We are a non-sectarian, non-partisan, international association. Visit our web site! <http://www.gwu.edu/~ccps>".

us much about the overall reform ideals of Nordic municipalities. To what extent are they as a group liberals, communitarians or republicans? This is the issue of this section. The section compares data on the actual reform initiatives that are being pursued by municipalities in the Nordic countries with the patterns of governance that characterised the same cities and regions ten years ago. The local authorities included are the main city (provincial capital) of each of the provinces of the Nordic area (apart from Iceland) and also the county councils of the respective provinces (note that Finland has no second tier local government system similar to the county councils of the three other counties).

Based on a series of benchmarking studies⁸ a questionnaire was constructed that sought to map the various development strategies pursued by local government. Below, the survey material is used to assess the relative weight the respective ideals carry in local government in the Nordic countries.

Table 5.1: Strategies and measures to enhance the responsiveness of local authorities, 97/98 – 2007/08 (Indices applied in surveys of Nordic cities and regions)

	To what extent have the following measures been introduced? Yes=1; No=0
Indices of user and choice orientation	User orientation: - citizen charters - complaints procedures - user choice procedures - user surveys - service shops - training courses in dealing with the public Market orientation: - internal billing (between units in same authority) - competitive tendering - benchmarking of municipal services - establishment of quasi-independent service companies - transfers of functions to private providers or voluntary associations
Indices of community and participation strategies	- citizen discussion meetings - citizen panels - citizen question hour in local/county council - citizen involvement in planning procedures - dialogue forum with voluntary associations
Indices of transparency and accountability strategies	- information department/officer established - newsletter published regularly - information column in local newspaper - TV/radio transmissions from council meetings - Annual report sent to citizens - Council documents presented on the Internet - Communication with politicians via municipal home page - PCs etc. available to citizens in public places

⁸ The benchmarking studies largely followed the format established for the Bertelsman Prize 1993 (Bertelsmann Stiftung 1993).

The data was collected through a postal survey that consisted of a checklist that the municipalities/county councils were requested to fill in⁹. The list was usually filled in by a functionary at the municipal/county head office (the town/county clerk's office) with a good knowledge of the municipality/county. In some cases, we were able to do in-depth case studies of some of the municipalities that had responded to the surveys. As a rule, the correspondence between the questionnaire results and the case studies was convincing.

Based on the questionnaire data, summary indices have been constructed that reflect the respective ideals of good governance, as indicated in table 5.1. Mostly, the appendices have been constructed on the basis of yes/no answers. A sum has been calculated that expresses the range of measures that have been introduced of a particular type in a specific municipality. The higher the sum, the larger the number of measures introduced. A sum of 100 would indicate that all authorities in the group have implemented all the reforms covered by a particular type of measure (for further details see Øgård 2002).

To what extent are Nordic cities and regions oriented towards choice, community or transparency in their development strategies? Can we trace some changes in reform strategies during the ten year period? The answer is provided in tables 5.2 and 5.3.

Table 5.2 Nordic cities and regions: Types of development initiatives by country, 1997/98 – 2007/08 (Mean scores: Scale 0-100)

		User orientation 1997-2007	Market orientation 1997-2007	Community involvement 1997-2007	Transparency/ Information 1997-2007
Finland	Mean N	60 19	90 19	65 19	51 19
Sweden	Mean N	58 63 45 26	75 73 45 26	36 42 45 26	56 55 45 26
Norway	Mean N	41 49 37 35	61 57 37 34	24 41 37 35	28 47 37 36
Denmark	Mean N	76 63 28 17	61 68 28 15	41 51 28 14	45 58 28 16
Total	Mean N	57 57 129 78	70 65 129 75	38 43 129 75	45 52 129 78

Looking at the total scores (cities and regions together), the table indicates, first of all that local government in all four countries still pursues a multi-faceted strategy. All of the three main types of development strategies outlined above find expression in the Nordic area. It would be correct to say that the strategies are even getting more complex and multidimensional.

As can be seen from the data, strategies signalling a concern with market and user orientation dominated back in 1997/98. It is interesting to notice that ten years later user orientation maintains its position, while market orientation experience a minor drop compared with the scores from 1997. While Denmark demonstrates a drop in user orientation, both Swedish and Norwegian authorities have increased their interest in such tools as user choice, user surveys, citizen charters, complaint procedures etc¹⁰. Competitive tendering, benchmarking and establishment of quasi-independent

⁹ The survey in 1997/98 was part of a larger project on "Norden in the Europe of Regions" co-ordinated by Harald Baldersheim University of Oslo and Krister Ståhlberg, Åbo Academy. For details, see Baldersheim et al. 2001; especially Øgård 2001. The survey in 2007/2008 was part of a larger project on "Internationalisation of regional development policies – needs and demands in the Nordic countries" co-ordinated by NORDREGIO.

¹⁰ Here we have to have in mind the structural reform in Denmark that completely changed both the regional structure and the functional responsibilities of the new regions. From being a service provider they have become more of a regional developer and hospital controller.

service companies (market orientation indicators) are less frequently applied now than they were ten years ago among Swedish and Norwegian authorities. In contrast, Danish authorities show a somewhat greater interest in those kinds of management tools than they did before.

What about our two other strategies (the communitarian and the neo-republican)? Here we touch upon the most significant patterns of change since 1997. As can be seen from table 2 the community involvement indices and transparency/information indices show interesting changes. This goes especially for the transparency/information indices. This type of reform has gained interest in Norway and Denmark in particular. Swedish municipalities and regions have not changed with regard to transparency indicators. The community involvement strategies are being pursued more vigorously than before in all three countries.

As we have indicated, there are contrasts among local authorities when analysed according to country. Swedish and Danish authorities still definitely represent the most classical NPM oriented reform approaches among the countries (highest score on user and market orientation). Norwegian authorities together with the Danish ones represent an interesting switch in the direction of community involvement strategies. The Danes in particular represent a change of focus concerning user orientation. For years this has been a hallmark of Danish authorities. The explanation of this change of focus could be the introduction of the new regional authorities.

To be able to check this, we will take a closer look at the scores for the cities only. As can be seen from table 5.3 the drop in user orientation is clearly related to the new regional authorities. The data show that user orientation still is high on the agenda among the Danish cities. At the same time Danish cities have become much more market oriented than they were ten years ago. However, the same development has also taken place with regard to transparency and citizen involvement.

Table 5.3 Nordic cities only: Types of development initiatives by country, 1997/98 – 2007/08 (Mean scores; Scale 0-100)

		User orientation 1997-2007		Market orientation 1997-2007		Community involvement 1997-2007		Transparency/ Information 1997-2007	
Finland	Mean	60		90		65		51	
	N	19		19		19		19	
Sweden	Mean	55	71	81	73	40	49	62	66
	N	22	14	22	14	22	14	22	14
Norway	Mean	40	65	66	69	32	52	36	55
	N	22	17	19	16	19	17	19	18
Denmark	Mean	76	73	48	69	45	55	44	60
	N	14	12	14	11	14	11	14	11
Total	Mean	56	57	73	70	45	51	49	60
	N	74	78	74	41	74	42	74	43

With the exception of user orientation the national patterns for cities are more or less similar to those of cities and regions together (cf. table 5.2). The same strong and weak points emerge in the respective national groupings. Although the patterns are more or less similar, the scores on the indices are much higher for the cities than for the regions.

We will comment more in detail upon some development patterns in the cities (cf table 5.3). Despite the stable situation among Danish cities concerning user orientation we can register both among Swedish and Norwegian cities a strong interest in user-oriented reform tools. If the

Danish cities demonstrate a stable and permanently high interest in user orientation we observe a revolutionary reorientation among them when it comes to market-like mechanisms. Both Swedish and Norwegian municipalities are also signalling an interest in market mechanisms, but far from the scale of change found in Denmark. The Swedish municipalities show a decreasing tendency in the use of market-oriented mechanisms compared with the figures from 1997/98 (but all in all still a high score in 2007/08). It is worth noticing an increasing interest in user orientation among the Norwegian cities. The same goes for the Swedish cities.

Cities in all three countries have showed greater interest in community involvement as a reform strategy during the ten year period. A positive change rate between 10% - 20% indicates that this reform strategy really have a momentum among Norwegian and Danish municipalities. Here we could add that the Swedish cities also have introduced more community-oriented measures than before. Based on the divergence that have been underlined in the literature between an individualised user orientation and more collectivistic oriented communitarian thinking it is surprising to notice that the increasing communitarian inclination does not seem to have reduced the interest in user and market orientation. On the contrary, it seems that both user and market orientations stand out as still highly regarded reform strategies among Nordic cities.

There are interesting contrasts as well as parallels regarding national patterns. Back in 1997/98 Finnish cities definitely represented the most clearly NPM-inspired reformers with the Norwegian municipalities as those most moderate in this regard. At that time Sweden was close behind Finland concerning market orientation while Denmark was ahead when it came to user orientation. What we see in 2007/08 is that both Swedish and Danish cities have stabilised their interest in respectively market orientation and user orientation, but at the same time they signal a substantial increase in their preferences for respectively user orientation (the Swedes) and market orientation (the Danes).

We may conclude that the cities in Denmark and Sweden are the most consistent NPM- oriented reformers. Norwegian municipalities also show the same trend as Danish and Swedish cities, but not with the same consistency. In the terminology of Rogers (1995) the Norwegians could be described as late innovators or laggards regarding especially user orientation but also partly market oriented reform initiatives.

Governance strategies – specialised, conflicting or mutually supportive?

The development patterns documented above suggest that the Nordic cities and regions pursue policies that in the academic literature are often seen as contradictory or mutually inconsistent, e.g. those of liberal market orientation and neo-republican political accountability and citizen involvement. In consequence, cities and regions may experience increasing organisational tensions and some of the policies may soon be abandoned. However, it could also be the case that cities and regions experience these measures as mutually reinforcing and beneficial to their overall public mandate. It could also be that there are different sets of cities and regions that account for the different development trends. Is there a distinct group of market oriented units, a second one that adheres to neo-republican strategies, and a third one that pursues communitarian ideals? If cities and regions pursue specialised development strategies rather than composite ones, there should be little correlation between the various items. If strategies inter-correlate, the reinforcement hypothesis is gaining ground.

Table 5.4 Correlation matrix for the indices of user orientation, market orientation, community involvement, transparency/information

	USER ORIENTATION	MARKET ORIENTATION	COMMUNITY INVOLVEMENT
MARKET ORIENTATION	.425**	-	-
COMMUNITY INVOLVEMENT	.350**	.205	-
TRANSPARENCY/ INFORMATION	.481**	.455**	.389**

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

In Table 5.4, a correlation analysis is presented based on indices for the four types of development initiatives. Correlations are in general high, thus it is not easy to identify specialised development strategies. There is one interesting exception, however, namely the correlation between market orientation and community involvement ($r=.205$). The correlation is positive but not significant; this could indicate that those that pursue a traditional market-oriented strategy are not necessarily the same authorities that pursue a community involvement strategy. This again could indicate that the communitarian orientation is a specialised development strategy, but the findings are not particularly strong. Furthermore, looking at the second type of NPM- measures – user orientation – a similar trend is not evident. On the contrary, the correlation between user orientation and community involvement is fairly high. A strong correlation is also evident between user orientation and market orientation, which is not surprising, however, since these strategies are conceptually close.

The strongest correlation is not between classical NPM- initiatives (market and user orientation), but between NPM- initiatives and transparency (.481** and 455**). The municipalities do not pursue single-track reform strategies. Instead, we observe that they are taking strategic choices that are multi-faceted and are more in line with what could be described as composite development strategies. What we observe are choices of development paths where different tools and ideologies are reinforcing each other in the quest for better governance capacities. These findings are in accordance with findings previously presented by both Gregersen (1999) and Øgård (2003). Øgård (2003) has shown that a development orientation with an emphasis on openness (providing information and insight into documents and political processes) correlates with both with participatory strategies (participation in the political processes) and also with user-orientation (freedom of choice) and market orientation (competition and privatization). Based on Gregersen's (1999) major study of innovation in municipal social administration in Denmark and his own data, Øgård (2003) made the conclusion that when a municipality was innovative in one area, the possibility was high that it also was innovative in other areas. In the municipal and regional context, innovative initiatives are mutually supportive, even when of seemingly different types or in different operational fields.

Does a national context matter?

Although it is not the primary purpose of this chapter to search for explanations of patterns of variation,¹¹ it is, of course, near at hand to point out the contrast among the countries and to reflect on the development patterns that we see over the ten-year period. Looking back at the mid-1990s the national patterns could be explained by Finland and partly Sweden running into a period of economic stagnation and cutbacks in the public sector. Norway enjoyed a continuous boom and an expanding public sector (much thanks to the oil economy). Consequently, the pressure to seek

¹¹ An explanatory study based on the data from 1997/98 has been carried out by Øgård (2002).

new methods of governance and service provision was much stronger in the Finnish case. Sweden was in mid-position in this respect: a stagnating economy but not quite as badly off as Finland. The economic environment back in 1997/98 also makes it understandable that Finland more than the other countries should seek to enhance the efficiency of the public sector through market-oriented strategies, applying the pressure of competition to municipal providers. This was until then a most un-Nordic way of dealing with efficiency problems, and it may have taken a crisis of the Finnish proportion to gain acceptance for such emergency measures.

The patterns are a lot more complex and more challenging to explain today than back in 1997/98. The Nordic countries have gone through a decade of economic growth. The data illustrate a continuous interest in classical NPM reform strategies (market and user orientation), but at the same time we see an increasing interest in community involvement strategies (a communitarian orientation). This takes place in all four countries, but is especially pronounced in cities in Norway, and at the same time Norwegian cities also show more interest in user-oriented reform tools. Of course, the growth of communitarian thinking among the Nordic cities can be explained as a reaction to the market-oriented reform politics that dominated the 1990s. But user orientation is with us still and has been gaining ground. At the same time most of the communitarian-oriented cities still are into benchmarking and competitive tendering. One way of looking at the pattern is to say that the cities are confused actors running in the direction of fashions and fad in the academic and consultancy worlds.

A more pragmatic explanation of the still growing interest in user and market oriented reform initiatives along with the spread of a communitarian thinking could be that the cities and regions are good learners that during the period have learned what kinds of market and user tools that are effective and worth going for. In this way, they are adjusting and continue to develop as service providers. We also think of the communitarian orientation as an early experimentation phase that during the coming decade might go through the same learning curve as the more individualistic market oriented reform strategies demonstrate. Cities and regions may also be responding to national development programmes in this vein pushed by national governments and national municipal associations (Baldersheim and Øgård 2008).

If Norwegian reform patterns could be described as a peculiar combination of user orientation and communitarian thinking, the Danish case shows a reform pattern that combines market orientation and transparency/information (neo-republican) strategies. What is most striking in the Danish case is a pronounced and growing interest in market orientation. Of all countries, the Danes show the largest increase in market-oriented tools in combination with an increase in transparency and information measures. The structural reforms Denmark has recently experienced (cf. chapter 2) may play a role in explaining this development pattern. The central aim of this reform was to create larger municipalities with the ability to both economise and develop service quality. As has been reported so far through evaluation reports most of the focus among the newly created municipalities has been on service provision (Blom-Hansen 2005, Blom-Hansen et al 2006, Brøndum 2008). Less attention has been paid to issues related to participation and democracy in more general terms. At the same time there has been much pressure from central government on cities and regions to realise the expected efficiency potential related to the amalgamation reforms. Maybe this has resulted in an intensified interest in market-oriented reform strategies among the cities. They have to show results, and the easiest and most well-known route is by using a market oriented strategy. Then what about the parallel high interest in transparency/information? This could also be related to the structural reform. Newly created and much larger units of local government entail a need for better information to the public, which may be what the Danish transparency measures are about.

What then about the interest in neo-republican strategies in the Norwegian municipalities in the period covered? Norway has not experienced a structural reform. One possible explanation could be related to a series of much-publicised cases of corruption in local government and a growth of so called quasi- governmental service/development companies in and among the municipalities.

The Swedish municipalities were early innovators concerning these new governance structures and market orientations and therefore already back in 1997/98 developed a transparency/information policy that we now see is developing in Denmark and especially in Norway.

Conclusion

We started this chapter asking two questions: In terms of patterns of governance, how much change has there been over the last decade among cities and regions in the Nordic countries? And what direction is change taking: is governance driven by liberal agendas pre-occupied with choice and competition, by communitarian concerns with roots and solidarities, or by neo-republican ideals such as transparency and political accountability?

First of all, our data show that the reform patterns among Nordic local and regional authorities are much more complex than just a series of NPM-inspired initiatives. It is also worth highlighting that complexity seems to have increased during the ten-year period covered by our data. This goes especially for the rise in communitarian and neo-republican orientations among the Nordic cities regarding reform strategies. The particularly interesting finding is that the heightened interest in communitarian and neo-republican measures does not seem to weaken NPM-oriented reform patterns that we witnessed in the beginning of the time period. Instead, we see a parallel development where the learning and adaptive capacity of cities and regions is developing by adding new dimensions to the already existing patterns. *The result is a more complex governance structure that may enable cities and regions to deal more effectively with a more complex and dynamic environment.*

References

- Baldersheim, H. S. Sandberg, K. Ståhlberg, M. Øgård (2001): "Norden in Europe of the Regions. A Summary of Perspectives and Results". In K. Ståhlberg (ed): Social Sciences. The Nordic Countries and Europe. Copenhagen: Nord 2001:23
- Baldersheim, H. (2003): "Local Government Reforms in the Nordic Countries. Bringing Politics Back In?" chapter 2 in N. Kersting & A. Vetter (eds.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap Between Democracy and Efficiency. Opladen: Leske + Budrich.
- Baldersheim, H., A.V. Haug & M. Øgård (2008): Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. and M. Øgård (2008): "La modernisation de l'administration locale scandinave: du mode réformateur à une écologie de l'apprentissage", in Gérard Marcou & Hellmut Wollmann, eds. Où en est la gestion locale? Annuaire 2008 des collectivités locales. Paris: CNRS Éditions.
- Bäck, H., H. Heinelt, A. Magnier, eds. (2006): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Urban and Regional Research International Series.
- Bell, D. (1993): Communitarianism and its Critics. Oxford: Oxford University Press
- Bellah, R. R. Madsen, W. Sullivan, A. Swidler (1985): Habits of Heart. Individualism and Commitment in American Life. N.Y.: Harper and Row
- Bertelsmann Stiftung (1993): Democracy and Efficiency in Local Government. Carl Bertelsmann Prize: Vol I. Documentation of the International Research. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers
- Blom-Hansen, J. (2004): "Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skoleområdet som eksempel". In J. Blom-Hansen et al (red.): Politisk ukorrekt, Aarhus, Aarhus Universitet, 260-275.
- Blom-Hansen, J., J. Elklit og S. Serritzlev (red.) (2006): *Kommunalreformens konsekvenser*, Academica
- Borins, S. (1998): Innovating with Integrity. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Brøndum, A. (2008): *Ville faglig bæredygtighed have været et centralt tema i den kommunale modernisering, hvis strukturreformen ikke var blevet til virkelighed?* Ph.D.-afhandling. Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Caulfield, J. & Larsen, H.O. (Eds.) (2002): Local Government at the Millennium. Opladen: Leske + Budrich
- Delaney, C.F. (ED.) (1994): The Liberalism-Communitarianism Debate. London: Rowan and Littlefield Publishers
- Gregersen, O. (1999): *Kommuner I front – organisationsudvikling blandt kommunale socialforvaltninger*. København: Socialforskningsinstituttet 99:13
- Harris, M. & R., Kinney (eds.) (2003): *Innovation and Entrepreneurship in State and Local Governments*. Lanham, Maryland: Lexington Books
- Haug, A.V. (2009): *Lokaldemokratiet på nett og i nett*. Oslo: Avhandling for graden PhD. Det Samfunnsvitenskaplige fakultet. Universitetet i Oslo
- Jönsson, S. & S. Rubinowitz, S. Westerståhl (1995): *Decentraliserad commune. Eksempelet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag
- Larsen, H. (2002): "Directly elected mayors: Democratic revival or constitutional confusion". In: Caulfield, J. & Larsen, H.O. (Eds.): *Local Government at the Millennium*. Opladen: Leske + Budrich
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y.: Penguin Group
- Putnam, R.D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Reynolds, C & R.V. Norman (Eds.): *Community in America: The Challenge of Habits of the Heart*. Berkeley: University of California Press
- Rogers, R. (1995): *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press

- Skinner, Q (1981): *Machiavelli*. Oxford: Oxford University Press
- West, D.M. (2005): *Digital Government. Technology and Public Sector Performance*. Princeton: Princeton University Press
- Øgård, M. (2001): "Ombygging av de regionale institusjonene – demokrati og marked hånd i hånd?" In: Baldersheim, H., Sandberg, s., Ståhlberg, K. & Øgård, M. (2001): *Norden i regionernas Europa*. København. Nordisk Ministerråd (Nord 21:2001)
- Øgård, M. (2002): *Forvaltningsinnovasjon i nordiske regioner og kommuner. I felles takt mot New Public Management?* Oslo: Dept. of Political Science. University of Oslo Ph.D. Dissertation
- Øgård, M. (2003): "Is local Democracy Under Pressure from New Public Management? Evidence from Norway". In: Baldersheim, H. & J-P- Daloz (Eds.): *Political Leadership in a Global Age*. Aldershot: Ashgate
- Østergård, U. (1992): *Europas ansigter. Nationale stater og politisk kulturer I en ny, gammel verden*. København: Rosinante

Competitive advantages through ICT: Transformations of political roles and communication patterns

Are Vegard Haug

The role of ICTs in the emergence of the Networking Region: An introduction

One of the most important features of network technology, especially the Internet, is the potential to connect, which enables individuals, groups, and organisations to overcome numerous organisational, functional and territorial boundaries (Bekkers and Homburg 2005). To what extent and how do information and communication technologies bring advantages to city and regional politicians in the performance of their functions as councillors? Do such advantages also bring a competitive edge to regions as development agents and an enhancement of their qualities as democratic institutions? Three aims have guided the analysis presented in this chapter.

The first aim is simply to describe the use and satisfaction with ICT among Nordic regional and city politicians: what kind of technology is most frequently used? Are there variations? The second aim takes the analyses one step further by analysing ICT in relation to classical political functions. Being an elected politician encompasses several political roles; ombudsman, representative, controller and decision-maker (Offerdal 1992). Is each role equally stimulated by ICTs, or do local politicians utilise technology more selectively - even strategically? The third aim is directly addressing a much vaunted positive relation between ICTs and conventional patterns of communication, i.e. local and national networks and wider Nordic and international contacts. What is - if any - the added value of modern technology in the emergence of the Nordic 'networking' region?

Theoretically, the study is inspired by an ecological analogy. In their volume on *The Information Ecology of E-government* - Bekkers and Homburg (2005) elaborate on the theory on Information Ecology, originally developed by Davenport (1997). It is a comprehensive approach that has the potential to fully capture the effects of ICTs in public administration and regional politics. The overall thesis guiding their approach is that local information and decision-making processes are increasingly intertwined with cross-national and even global information processing and

12 Although a small number of studies previously have compared Nordic public ICT innovations, attention has primarily been directed towards the supply side (e.g. Baldersheim and Øgård 2008). Typically, ICT improvements are measured through development of web-portals or access to broadband and computers in households (OECD 2006). Few - if any - studies have reported on political experiences with ICTs on the demand side. Nor has empirical research contributed to answering key questions concerning cross-institutional ICT effects. These are somewhat surprising observations, given the vast attention "digital democracy" and "network society" has obtained in recent e-government/e-democracy/e-service literature (Becker 1981, Tsagarousianou et al. 1998, Korac-Kacabadse & Korac-Kacabadse 1999, Hacker and van Dijk, 2000, Hoff et al. 2000, Baldersheim et al. 2008, Haug 2007, 2009).

thinking. As Bekkers and Homburg (2005) conclude, however, the next step should be to develop a comparative study of a set of similar organisations. This study is picking up the 'baton', as we now are able to carry out empirical analyses on the relation between ICT and wider contacts between institutions; i.e. local, regional, national, Nordic and European. As the article will compare and synthesize Nordic ICT experiences, it contributes with empirical data to this debate.¹²

The *empirical data* are based on a survey to local politicians in the main cities and regions in the Nordic countries, i.e. executive committee members in Finland, Sweden and Norway. As presented earlier in the book, key questions in the survey concern network activities and contact patterns, development policies and international orientations. In addition, each politician responding to the survey was exposed to a number of questions regarding use of and experiences with a variety of ICTs. Total number of responses is approximately 600 (185 in Finland, 279 in Sweden, and 137 in Norway). The data collection was conducted between 2007 and 2009.

Viewing Nordic e-government initiatives as an information ecosystem

The notion of *Information Ecology* (Davenport 1997, Bekkers and Homburg 2005) is underlining both information diversity and information constraints. It is an approach that encompasses an organisation's entire information environment. It puts people, not ICT, at the centre of the Information Age. ICT is thus not unequivocal, as it can have different meanings for different stakeholders. Unlike Hannan and Freeman's classical work on "Organisational Ecology" (1989), "Information Ecology" is not an approach to the macro sociology of organisations drawing on general ecological and evolutionary models of change and innovation. Rather, the goal is to comprehend the forces of ICTs that shape the structure and communication of organisations over long time spans. The core suggestion is a link between ecological ideas, with the gradually more dense and complex digital informational environment. Information ecology regards the informational space as an ecosystem: "An information ecology can be described as the evolving interactions and relations between a diversity of actors, their practice, values and technology within a specific and local (thus unique) environment. It is important to stress that social and technological aspects of an environment co-evolve." (Bekkers and Homburg 2005:10).

Viewing Nordic e-government initiatives as an "ecosystem" thus emphasises the relationship between distribution and abundance of information, political establishments, and how political institutions both influence and are influenced by their environment. Local information "ecosystems" are thus in a context of larger systems, and of the evolution of global information ecosystems (Davenport 1997). The most important global information ecosystem is the Internet, in particular e-mail and various networks on the World Wide Web. That politicians actually have access to and use such systems are not given, however, nor are the consequences.

Networks and ICTs facilitate gaining knowledge, not only about innovations, but also how they may be implemented. A wide range of more detailed theoretical approaches have pointed to ICT as a vital 'change agent' in this respect. ICTs are held as a key tool in regional innovation, e.g. with regard to the slogan "Regions of Europe" (Marks et al 1994, Keating and Laughlin 1997, Baldersheim 2004). Internationalisation and border spanning activities – networks – are particularly held to stimulate *organisational learning*, thus a potentially vital policy instrument for Nordic local and regional politicians (Baldersheim and Ståhlberg 1998, Baldersheim 2004). James March (2008) for instance, applying a local learning perspective on networks, reminds us that institutions learn from what is known elsewhere: 'Knowledge, information, practices, and beliefs that are known in one place are transferred to another place. Indeed, most of what we ordinarily describe as "learning," for example, through education, consists in such diffusion' (ibid: 280). The importance of ICTs to generate knowledge, openness and contact patterns are held important in a number of diffusion and innovation studies (Rogers 2003, Poole and Van de Ven 2004, Fagerberg

et al. 2005). ICTs are furthermore considered important in the recently suggested paradigm shift *from government to governance* which positions government organisations (including politicians) in a complex network society (Castells 1996/2000, Salamon 2002).

To what extent and how do Nordic regional politicians use ICTs?

Looking at the empirical findings from the survey among Nordic politicians, Table 6.1 presents the use of ICTs among city and regional politicians in Finland, Sweden and Norway. Each politician was presented with several alternatives as to how he/she might use a computer to carry out different tasks during a typical month. Max score is 5 and the number of politicians answering the survey is just above 600. Note that the table is ranked according to the most frequent ICT use.

*Table 6.1: General use of ICTs: Nordic city and regional politicians (typical month)**

	Finland	Sweden	Norway	Total
Electronic mail (e-mail)	4,81	4,90	4,84	4,86
Writing or text editing	4,61	4,57	4,37	4,54
Reading about news and events	4,18	4,52	4,43	4,39
Online bank services	3,69	3,14	3,35	3,36
Scheduling and calendar	2,85	3,19	3,26	3,10
Surfing (without a particular aim)	3,03	3,07	2,90	3,02
Accounting, spreadsheet or statistical analyses	2,89	2,62	2,47	2,67
Graphics, design, pictures or presentations	2,83	2,53	2,31	2,57
Participated in online debates	2,04	2,28	1,85	2,11
Organised tuitions/ training via Internet	1,63	1,42	1,41	1,48
<i>Average score (scale: 1 = never, 5 = daily)</i> <i>(N)</i>	<i>3,26</i> <i>(185)</i>	<i>3,22</i> <i>(279)</i>	<i>3,12</i> <i>(137)</i>	<i>3,21</i> <i>(601)</i>

* Note that the number of responses (N) varies slightly from question to question.

One key observation is striking from the survey: Nordic politicians are eager consumers of ICTs. E-mail is of course a popular tool, followed by word processing and text editing. This is closely followed by reading news online. All three activities are more or less daily activities among the Nordic politicians. Next, carried out monthly or weekly, are tasks such as online bank services, scheduling meetings, or surfing without a particular aim. The least popular tasks, never done or less than once a month, are involvement in organised online training (e-learning), as well as participating in online debates. The latter is perhaps surprising given the “deliberative” potential of ICTs. The findings are, however, supported by several studies on e-participation and deliberation (Haug 2007, 2008): ICTs are primarily used to collect political information rather than interactivity and participation.

Although similarities are evident, more detailed factor analysis identifies two distinct groups (cf. Baldersheim and Øgård 2008): On the one hand, a group of local politicians who primarily use basic ICTs such as e-mail, word processing and reading news online. On the other hand, more advanced ICT users that also participate in online debates, e-learning activities, and use analytical tools such as spreadsheets.

To summarise Table 6.1: Nordic local politicians are eager consumers of modern ICTs, even more than the population average (Baldersheim and Øgård 2008). Elementary ICT tools are those most frequently used. One group also use more sophisticated ICTs (an ICT political elite?). Few

variations are evident when comparing ICT utilization among local politicians across the Nordic states. This is not unexpected, due to a shared culture and the well-documented general Nordic ICT- maturity. A key question naturally emerges: Given the frequent use of ICTs among city and regional politicians in the Nordic countries, can this be traced also to their work as local politicians?

New technology in old political roles: empowered politicians?

To answer the second question concerning possible political effects of ICTs, the Nordic politicians were exposed to a list of statements as to how they considered ICTs to be useful in their work as politicians. Each statement measures different aspects of ICTs. The variables were later grouped according to four traditional political roles (indices): Ombudsman, Representative, Decision-maker and Controller (cf. Offerdal 1992, Mouritzen and Svava 2002, Baldersheim and Øgård 2008). Below, each index is presented and discussed (Table 6.2 to 6.5).

Two different information seeking processes can be anticipated in this respect: localism and cosmopolitanism. Localism basically suggests that politicians choose to utilise ICTs to strengthen already established information seeking processes, i.e. within local power bases as ombudsman, local party representative and for tasks related to controlling the local municipal administrative apparatus. These functions are related to features of 'localism' as outlined by Merton (1968), although carried out in the framework of new media (Merton primarily analysed reading patterns in newspapers). However, ICT also makes it easier for politicians to cross organisational, functional and territorial boundaries, i.e. information seeking processes beyond the traditional local power bases; cf. the information ecological theses presented above. Information-seeking beyond the local community is the essence of the behaviour of 'cosmopolitans' depicted by Merton (ibid.). Consequently, the impact of ICTs is generally hypothesised to be that of producing more cosmopolitans among urban and regional politicians.

Task 1: ICT and the role of ombudsman

The role as ombudsman primarily concerns general contact with and information about citizens, non-governmental organisations, local business and industry. This includes taking care of individuals and group interests, e.g. interests concerning civil rights vis-à-vis the Government. Communication might take place in different arenas however; personal meetings, conferences, contributions in local newspapers, phone, local television, etc. ICT is held to empower and support the role as ombudsman in several respects (Øgård 2008). In this study the political role as ombudsman is operationally defined by four ICT measurements, i.e. assertions to which the political representatives from Finland, Sweden and Norway have responded. As above, max score is 5 (totally agree) and the N is 601.

Table 6.2: ICT and the role of ombudsman: Nordic city and regional politicians (2008-2009)

	Finland	Sweden	Norway	Total
ICTs generate more direct requests from citizens	3,45	3,90	3,75	3,73
I can equally well follow what is taking place in my community via Internet as with newspapers and radio/TV	3,23	3,53	2,56	3,22
I closely follow debates on my municipal's website	2,88	3,36	2,85	3,10
I receive equally many requests via SMS as via e-mail	2,21	1,38	1,88	1,75
<i>Total mean score (max 5)</i>	<i>2,94</i>	<i>3,04</i>	<i>2,76</i>	<i>2,95</i>

Looking at table 5.2, the most important finding is that ICTs increase 'direct' communication between citizens and politicians. Based on the index mean score, the role as ombudsman seems not significantly empowered by ICTs. The score close to 3 indicates a neutral effect. Direct requests from the e-citizens have, however, made it easier to receive complaints, suggestions and generally taking care of individuals and group interests. Internet has also supplements traditional media as a source of information. Online debates on municipal homepages, or mobile technology and messages (SMS), are not particularly popular.

Analysing the table from a comparative perspective, similarities rather than differences are evident. The Nordic states do not differ in this respect. Two exceptions are worth mentioning. The first exception concerns a weak, yet interesting tendency that Swedish politicians are more eagerly participating in online political communication compared to the Finns and the Norwegians. Second, Finnish politicians are more exposed to SMS- messages than their colleagues in Norway and Sweden (perhaps a "Nokia- effect"?). However, the key finding is that SMS – mobile technology – has not yet entered the political arena to the same extent as e-mail. The role as ombudsman, basically addressing general public contact, is not altered by ICTs.

Task 2: ICT and the role of controller

Local politicians also hold an important role as controller, i.e. monitoring and supervising public administration and services. This task includes following up political decisions, public services, financial performance and results, as well as ensuring public effectiveness and efficiency. Lack of control causes political legitimacy, governmentability, and accountability challenges. ICTs might enhance this role in various ways. Tools such as Total Quality Management and Balanced Scorecards are valuable in this respect. Tangible aspects such as control with projects and investments are also important. Also, ICTs are held to compensate for organisational distance in decentralised governance structures: ICTs enhance the capacity of politicians to monitor activities of decentralised agencies. ICTs bring transparency by processing more information and combining the information in new ways. This again opens the door for new ways, and more sophisticated ways, of control (Bekkers and Homburg 2005). Politicians' use of ICTs in the role as controller is measured as follows:

Table 6.3: ICT and the role of controller: Nordic city and regional politicians (2008-2009)

	Finland	Sweden	Norway	Total
Internett has provided me with a better overview of the municipal activities	3,68	4,21	4,01	4,00
Elected representatives' access to ICT has improved political control of the municipality	3,91	3,62	3,43	3,66
The elected representatives have sufficient control over the municipality's ICT efforts	2,66	3,09	2,96	2,92
<i>Total mean score (max 5)</i>	<i>3,41</i>	<i>3,64</i>	<i>3,47</i>	<i>3,53</i>

Table 6.3 illustrates that ICTs support the role as controller. This is particularly evident when it comes to providing a better overview of the various municipal activities. There are some variances between the three Nordic states, but, generally, ICTs are held to enhance the control capacity of politicians. This basically means that local politicians feel that they can do a better job with new technology, e.g. by ensuring that political decisions are implemented properly by the municipal apparatus. They do not, however, feel that they are in full control of ICT efforts and investments. ICT development seems to be a policy area in which politicians play a limited role.

Task 3: ICT and the role of representative

The third political role as representative is directly related to political parties, party programs, party members, and votes. ICTs can support this role in several ways, e.g. by means of internal communication facilities such as e-mail lists, intranet or SMS. ICTs might also better facilitate external communication, e.g. by means of party web-presentations, information share points, electronic campaigning, or various 'social technologies' (Twitter, Facebook, etc). In addition, ICTs can be used as a tool to promote political individuals and programs by means of online 'streaming' of political meetings. Being a political representative, of course, also entails frequent collaboration with other representatives. A political development strategy aimed at change and modernisation might be vital to secure re-election. One such strategy can be to stimulate municipal ICT progress, e.g. to secure broadband access to private households and local businesses. The role as representative is operationalised through three measurements.

Table 6.4: ICT and the role of representative: Nordic city and regional politicians (2008-2009)

	Finland	Sweden	Norway	Total
ICT has made it easier to consult party group members/ party members ahead of political meetings	4,44	4,69	4,48	4,56
E-mail has resulted in an increase in requests from other municipal councillors in my own municipality	3,24	4,06	3,62	3,71
E-government is one of my areas of interest as a councillor	3,32	2,83	2,90	3,00
<i>Total mean score (max 5)</i>	<i>3,67</i>	<i>3,86</i>	<i>3,67</i>	<i>3,76</i>

In Table 6.4, a positive finding is evident. The overall mean score is (3.76). ICT is considered by the Nordic politicians as empowering the role as representative. ICTs are particularly useful when consulting party colleagues previous to political meetings (average scores 4.56). This is an interesting finding, illustrating how ICT might reduce time and space related hurdles related to consulting political colleagues. As mentioned above, Nordic city and regional politicians are by and large part-time politicians. Most of them have regular jobs, and often long travel distances to the City or County Hall meetings. Being able to quickly consult party colleagues is an essential improvement. It is also interesting that e-mail has resulted in an increase in requests from other councillors within the municipality. ICTs are considered constructive both 'to consult' others or 'being consulted'. Given the positive effects experienced by local politicians, it seems rather paradoxical that relatively few politicians take an interest in ICT- strategy. Swedish and Norwegian city and regional politicians are particularly indifferent towards ICT development as an 'area of interest'. The Finns are slightly more enthusiastic than their Nordic colleagues. The fact that politicians do not play a major role in the shaping of e-government is well documented, however. Jæger (2005) states that the lack of politicians' involvement partly explains why e-government has had a limited focus, i.e. mainly on service delivery and less on democratic potentials of ICTs.

Task 4: ICT and the role of decision –maker

What about the role as decision maker? Has ICTs made it easier to gather information from alternative sources? Is it possible to identify an increase in 'rationally' due to use of ICT as envisioned by Simon and others? Making decisions is a key assignment that concerns day to day political work in city councils, executive committees and political panels. As mentioned above, local politicians are typically part-time workers. As such, they are often dependent upon 'cut-and-dried' information provided by the CEO and the larger municipal apparatus. The quality of the large 'piles of paper' varies considerably, however. Information might be difficult to comprehend given the time available. Modern ICTs appear promising in this respect. And, as argued above, ICT might reduce 'bounded rationality' hurdles related to information processing and analyses (Simon 1973,

1995). By means of modern decision support systems, e.g. electronic consultations or comparative data, benchmarking tools, quality management systems, etc., local politicians might well find ICTs invigorating. Technology might also stimulate political initiatives. The role as decision-maker is operationally defined by four statements to which the politicians have responded.

Table 6.5: ICT and the role of decision-maker: Nordic city and regional politicians (2008-2009)

	Finland	Sweden	Norway	Total
E-mail and ICTs have made it easier to collect information from other sources than documents supplied by the local administration relating to the case	4,70	4,76	4,54	4,69
Access to e-mail and Internet have made the work as politician easier	4,64	4,58	4,57	4,59
E-mail and Internett have made it easier to take political initiatives	4,08	4,37	4,12	4,22
I frequently search for information about other municipalities via Internet (e.g. to compare our municipality with other municipalities)	2,98	3,78	3,04	3,37
<i>Total mean score (max 5)</i>	<i>4,10</i>	<i>4,37</i>	<i>4,07</i>	<i>4,22</i>

The empirical findings are interesting: More than any other political role - the role as decision-maker is supported by ICTs. The average score on all four statements is 4.22. This score is exceptionally high given a max score of five. First, the capacity of e-mail and ICTs to collect information from other sources than local case documents is supported. This essentially means that local politicians may find it easier to oppose, compare, supplement or otherwise respond to propositions elaborated by the local administration. ICT seems to help politicians counterbalance an administrative information hegemony. Second, access to e-mail and Internet is held to make the work as politician easier. ICT has also has made it easier to initiate political proposals. Note that all three views are strongly supported by the respondents consistently across all three states. Fourth, although not as strong, local politicians consider ICT useful in their search for information about other municipalities via Internet (e.g. to compare and learn from other municipalities). This statement is particularly supported by Swedish local politicians, possibly indicating a more competitive, yet knowledge oriented Swedish political decision- making culture.

Table 6.6 summarises the key findings from all four political roles presented: ombudsman, controller, representative, and decision-maker. The table is ranked according to total mean score on each index. Clearly, the role considered the one most empowered by ICTs is the decision-maker role. This is an important finding, documenting positive effects of ICTs in the service of democracy. If more, faster, better and alternative information generates rationality (Simon 1973, 1995), then ICTs contribute to this. Also the roles as representative and controller, is empowered by ICTs. Note that the single most positive finding as to the representative role is 'to consult party members ahead of political meetings' (see Table 5.4). This strengthens the argument above concerning a positive relation between rational decision-making and ICTs. The role as ombudsman is not as firmly supported, however. The Nordic politicians are not 'negative', yet not as strongly united in their views on the effects of ICTs in the role as ombudsman. This is maybe surprising given the promises of ICTs in this respect (Tsagarousianou et al. 1998, Hacker and van Dijk, 2000, Haug 2008, 2009, Øgård 2008).

Table 6.6: *ICT in the service of democracy – summary: Nordic city and regional politicians*

	Finland	Sweden	Norway	Sum
Decision-maker	4,10	4,37	4,07	4,18
Representative	3,67	3,86	3,67	3,73
Controller	3,41	3,64	3,47	3,50
Ombudsman	2,94	3,04	2,76	2,91
Total (national differences)	3,53	3,73	3,49	3,58

ICTs seem first and foremost to strengthen cosmopolitan-oriented behaviour among politicians, i.e. the externally oriented search processes. In general, ICTs have made it easier to collect information from other sources than the municipal 'nest'. Access to e-mail and Internet have made the work as politician easier. And when directly asked about whether e-mail and Internet have made it easier to take political initiatives, Nordic politicians' are unison in their support. The conclusion is thus that modern information and communication technologies have made an important impact. The role of local politicians is empowered on several key dimensions. Nordic regional and city politicians are ardent users of modern information and communication technologies (cf. table 6.1). More importantly, they do find the new tools useful! Optimism and positive experiences – rather than pessimism and negative experiences - dominate the evaluations of ICT usage among Nordic city and regional politicians. The Finns take the lead using ICTs in day-to-day operations, yet the Swedes appreciate the effects slightly more than their Nordic colleagues. But the differences are minor. Similarity – rather than variance – is a key observation when studying ICT use among Nordic local and regional politicians. However, when relating ICT experience to different political categories (based on classical political roles), each role is not equally stimulated. Across all three states, the strongest effects of ICT seem to be on the decision making role. Although a 'localist' view on information gathering and processing is still evident, more externally oriented 'cosmopolitan' search processes are rapidly emerging. Given the characteristics of e-mail and Internet, this is not surprising and in accordance with the information ecology perspective presented above (Bekkers and Homburg 2005).

These are interesting findings, but are there downsides? Surely, an increase in communication is politically demanding as well as time consuming. The most popular ICT- tool is e-mail. Thus, we asked the politicians to consider whether widespread internet access in the population had resulted in too many e-mails? Surprisingly, the Nordic city and regional politicians generally denied this was the case. Although a few did find it challenging, in general, the majority did not. Average score in Finland was 2.08, Sweden 2.75 and Norway 2.82 on a scale from 1 to 5. The main conclusion is thus that ICTs have made the work as city and regional politician considerably easier. More importantly, perhaps, the potential for rationality has also improved as alternative developments strategies are more effortlessly accessed, eventually making local politicians less dependent upon the local context and the municipal administrative apparatus.

The relation between ICT-use and wider contact patterns: compensation, reinforcement or transformation?

The third question is whether widespread and positive experiences with ICTs among Nordic politicians have further institutional repercussions? Also indicated above, a more 'cosmopolitan' information search process is emerging. If this is the case, it should be possible to identify positive correlations between ICT utilisations and wider inter-regional, Nordic and even international patterns of contacts. Below, three propositions are developed and tested in this respect: reinforcement, compensation, and transformation. Note that all hypotheses are related to Granovetter's (1973)

famous argument about 'the strength of weak ties'. If communication is not established between groups, enthusiasm for an idea or invention in one organization (or one 'clique' in Granovetter's terms), would not spread to others, but would have to develop independently in each one (1973: 481ff.). To test the propositions, data on ICT use and experiences are held up against data on the politicians' contact patterns.

Proposition 1: The compensation hypothesis

First, several influential theoretical contributions have argued that ICTs are eroding barriers related to "time and space". This is a key argument developed by Manuel Castells's work (and that of others) on 'glocalism' and the emergent 'network society' (1996/2000). The core of the network society approach is "informationalism": "a technological paradigm based on the augmentation of the human capacity of information processing and communication made possible by the revolutions in microelectronics, software, and genetic engineering" (Castells 2004:9). Similar arguments, although not as radical, are evident in the work of Fountain in *Building the Virtual State* (2001) and *Governing by Networks* (Goldsmith and Eggers 2004). Rogers (2003:215) likewise asked: 'Can Internet messages serve a role in the innovation–decision process similar to that performed by interpersonal channels?' Internet is a powerful communication channel – a means by which innovation messages quickly get from a source to a receiver by e-mail as well as the World Wide Web. Clearly, local politicians and others familiar with ICTs, and eager users of the World Wide Web, can benefit by 'innovation surfing' as well as wider contacts. In fact, the Internet influences three important drivers of innovation in the Diffusion of Innovation theory: communication, networks and time. Consequently, the Internet is a source for municipalities to find ideas and inspirations, eventually obliterating physical barriers. This has potential implications beyond ICTs in a technical sense. The core premise is that ICTs will compensate for time and space related hurdles, which lead to the compensation hypothesis: the more regional policymakers make use of modern ICTs, the more their patterns of communication will be characterised by dense and far-flung networks.

Proposition 2: The reinforcement hypothesis

Second, 'social capital' might well determine patterns of contact. Social capital concerns "features of social organization, such as trust norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions" (Putnam 1993: 167). Applied to e-government (Fountain 2001:71 ff.); 'Social capital, like other forms of capital, accumulates when used productively' (ibid: 72). Trust can be defined as 'the willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions or behaviours' (McEvily et al. 2003:92). But trust is not something that suddenly appears; it is created through time, through repeated cooperation and contacts and experiences (Axelrod 1984, Lorenz 1991, Fountain 2001, Provan and Kenis 2007). This might hamper ICT effects on long distance communication patterns. The argument has empirical support: In the early URBIS project "Computers and politics" by Danziger, Dutton, Kling and Kraemer (1982), the networking effects of ICTs on American local governments were examined. ICTs did not eliminate existing political- territorial constraints. The overall finding was that the use of ICTs primarily stimulated already well established patterns of communication. Based on substantial empirical research, early research essentially stated that ICT tended to extend and reinforce the prevailing biases of governmental structures and processes. However, this was the finding almost thirty years ago. It is nevertheless still an interesting premise, i.e. that use of ICTs will primarily reinforce and consolidate already existing patterns of communication. This is labeled a reinforcement hypothesis: The communication patterns of regional and urban policy-makers are expected to be mostly of a regional and local nature; the impact of ICTs will be to reinforce such local and regional patterns.

Proposition 3: The transformation & transparency hypothesis

Overall, ICTs can help make the public sector more transparent and accessible to the general public - if there is a political will to make use of available digital resources for this purpose. And a lot of efforts are in fact made in this regard by public authorities. Providing politicians with digital equipment and training them in its use may be one step in such a direction. Does an enhancement

of the digital capacity of politicians lead to just more communications and contacts with other politicians and public bodies, or does it also lead to more community contacts, i.e. with business and industry, civic bodies and media? In short, do digital capacities among politicians lead to opening up politics to more community interaction? The third hypothesis suggests that politician's use of ICT will lead to this. Such a development would also be in keeping with suggestions that local politics is undergoing a transformation from "government" to "governance" (Salamon 2002, Kersbergen & Waarden 2004) with a growing emphasis on public action through public-private partnerships and networks.

To test the three hypotheses (compensation, reinforcement and transformation), a new index is developed from the Nordic data set (dependent variable) labelled cross-institutional contact. It encompasses a total of 16 different variables, each measuring how often Nordic local politicians are 'in contact' with a variety of local/regional, private, national and European institutions (cf. Table 5.7). Five indices are calculated accordingly to test the argument: (see Appendix A for details). Next, the each index is analysed against the two ICT- indices presented in the first part of the chapter: use of ICTs and ICT experiences (used as independent variables).¹³ In addition four variables are included as control- variables. When running regression analyses between the two ICT indices and wider contact patterns, several interesting findings emerged.

Table 6.7: Regression analyses: ICT proficiency (use and experiences) and cross-institutional contact patterns. Nordic city and regional politicians (2006-2008). Beta coefficients.

Model (std. beta coefficients)	Local/ regional Contact (pol/ adm)	National Contact (pol/ adm)	National Contact (NGO/ priv)	Nordic Contact	European Contact
(Constant)	.				
ICT use (politicians)	.157***	.213***	.240***	.159***	.143***
ICT experiences (politicians)	.114***	.103**	.152***	.084	-.012
Region or regional city	-.162***	-.132***	.084*	-.069	-.142***
Age	.032	-.018	.032	.033	.016
Gender	.102***	.073	.109***	.090*	.012
Dummy: Finland	.195***	-.037	-.072	-.242***	.115*
Dummy: Sweden	.377***	-.077	.102*	-.076	.209***
Adjusted R Square (N=584)	.185	.082	.155	.075	.056

*** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

The most important finding in Table 6.7 is that there is (with few exceptions) a positive and strong correlation between the use of ICTs and various kinds of cross- institutional contact patterns (local/regional, community/civic, National, Nordic and European). On an aggregate level it is not surprising that competence and personal resources are related to contact patterns and behaviour. What is surprising however, are the direction, strengths, and the consistency of these correlations.

Nordic city and regional politicians frequently using ICTs are also regularly in contact with individuals and institutions in other organizations. The hypothesis concerning wider patterns of contact is thus supported. But the effects of ICTs as to overcoming physical distance are limited.

¹³ The two ICT indices are of course related. Pearson Correlation between ICT use (index 1) and ICT experiences (index 2) is as follows: Finland (.431**), Sweden (.435**) and Norway (.324**).

This is particularly evident with the ICT – experiences variable. This is anti- intuitive, and against the compensation hypothesis presented above. It is the proximity thesis that is supported; the reinforcement hypothesis. However, the ‘local’ correlation of ICT and contact patterns is not as strong as the ‘national’ one, i.e. against the reinforcement hypothesis. This is confusing, but we may return to the previous section for a possible answer, i.e. the lack of a ‘localist’ impacts found in Table 6.2 to 6.5. For instance, the political role as ‘ombudsman’ is not significantly stimulated by ICTs. What about the transformation hypothesis concerning a possible relation between public and private/third sector and ICTs? Evident in Table 6.7: the more regional policy-makers make use of modern ICTs, the more their communication are characterised by private/third sector contact patterns. This goes for both ICT- indices, thus the hypothesis is supported.

The regression analyses lead to three further observations. First, compared to Norway, both Finland and Sweden are more strongly ‘connected’ in a national context. Local ICT- based political communication patterns are more strongly developed in Finland and (particularly) Sweden, compared to Norway. Also ICT and EU communication patterns are more developed in Finland and Sweden. This is perhaps natural given the fact that Norway is not an EU- member. As to Nordic contacts, the country coefficients are negative. This is most strongly the case with Finland (beta - .242). This indicates that Norwegian politicians, closely followed by the Swedes, use ICT in Nordic collaboration more than the Finns. However, the models vary considerably as to explanatory power. Additional data and analyses are required.

Conclusions

Does ICT influence collaboration patterns of politicians? The answer to the question is clearly – Yes! To recall, the research aims presented in the introduction were three-folded: (a) to identify and compare use of ICT among Nordic regional and city politicians: (b) to investigate whether they consider ICT a useful tool and how they utilised ICT in different political roles, and (c) to test suggested relations between utilization of ICTs and wider patterns of communication.

The key findings are as follows: Information technology is used frequently among Nordic politicians, even more so than among the population at large. Variation is minimal between Finland, Norway and Sweden. Similarity rather than variation is key characteristics. Measuring experiences with ICTs, politicians are in general very satisfied with the new tools. With few exceptions, modern technologies bring positive effects to the Nordic politicians. Looking at political roles, however, variation is evident. First and foremost, ICTs stimulate the role of decision maker, followed by the role as representative and controller. The role of ‘ombudsman’ is less affected.

With regard to communication patterns, when analysing variation, the overall finding is that the use of ICTs primarily stimulates already well established patterns of communication. Although the ‘compensation hypothesis’ is partly supported, this survey first and foremost confirms earlier empirical research essentially stating that ICT extends and reinforces prevailing biases of governmental structures and processes.

This is not in accordance with the information ecology- perspective presented by Bekkers and Homburg (2005). However, as argued by the authors, the evolving interactions and relations between a diversity of actors, their practice, values and technology, need to be interpreted within a specific and local (thus unique) environment. Social and technological aspects of the environment co-evolve. What we now can add to this general view is that past collaboration experiences influences contemporary communication patterns - also in cyberspace. As to information seeking, outward-looking strategies emerge. Well-known paths are followed for communication and bringing innovation into being. But wider national and international patterns are more easily maintained in Information Society. The term ‘glocalism’ might capture what we are witnessing through the Nordic survey: political communication is externally oriented – even globally as Internet is frequently used as a source for information, yet locally oriented when contact patterns are utilised and new ideas

put into a competitive local political decision making processes – when seeking the power of a better argument.

Even though additional data is required to confirm these observations, a policy relevant implication is that cities and regions must be prepared to handle more political initiatives as well as alternative development strategies presented by local politicians to City Hall. More and alternative information available to politicians during the executive process might be demanding, e.g. require *additional analytical system capacity*. But it will also add positive value to local and regional political decision-making processes and development.

References

- Axelrod, R. (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Baldersheim, H. & K. Ståhlberg (1998): *Perspektiv på regioner i Norden*. Åbo, Åbo Akademi.
- Baldersheim, H. (2004): "Nordic Regions in a European Perspective". In Heidar, K. (ed.): *Nordic Politics. Comparative Perspective*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H. og M. Øgård (2008): Elektronisk kunnskapsforvaltning, maktforhold og partnerskap i lokalpolitikken: Folkevalgte erfaringer med digitale ressurser i by - og fylkeskommuner. I H. Baldersheim, A. V. Haug og M. Øgård. *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., A.V. Haug og M. Øgård (2008): *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Becker, T (1981): Teledemocracy: Power to the People. *The Futurist*. December, 6-0.
- Bekkers, V. og V. Homburg (red.) (2005): *The Information Ecology of E-Government. E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*. Amsterdam: IOS Press.
- Castells, M. (1996/2000): *The Rise of the Network Society*, 2. utg. Oxford: Blackwell Publishing.
- Castells, M. (1997/2000): *The Power of Identity*, 2. utg. Oxford: Blackwell Publishing.
- Castells, M. (1998/2000): *End of Millennium*, 2. utg. Oxford: Blackwell Publishing.
- Castells, M. (ed.) (2004): *The Network Society. A Cross-cultural perspective*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Danziger J. N., W. H. Dutton, R. Kling og K. L. Kraemer (1982): *Computers and politics: High technology in American local governments*. New York: Columbia University Press.
- Davenport, T.H. (1997): *Information Ecology: Mastering the Information and Knowledge Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Fagerberg, J., D.C. Mowery og R. Nelson (2005): *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fountain, J. E. (2001): *Building the virtual state, information technology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Goldsmith, S. og W. G. Eggers (2004): *Governing by Networks. The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Granovetter, M. (1973): The Strength of Weak Ties. I G. Grabher og W.W. Powell (2004): *Networks. Volume I*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Hacker, K.L. og J. van Dijk (2000): *Digital Democracy, Issues of Theory & Practice*. London: Sage.
- Hannan, M.T. and J. Freeman (1989) *Organizational Ecology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Haug, A.V. (2007): Local Democracy Online: Driven by Crisis, Legitimacy, Resources, or Communication Gaps? *Journal of Information Technology and Politics*, vol. 4, nr. 2.
- Haug, A.V. (2008a): Internett som kanal for politisk kommunikasjon: Hvordan kan det gjøres? Hvem er foregangskommunene? I H. Baldersheim, A.V. Haug, M. Øgård: *Den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Haug, A. V. (2008b): Hva slags demokrati i cyberspace? Behøver vi lenger valgte representanter? I H. Baldersheim, A. V. Haug og M. Øgård. *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Haug, A. V. (2009): *Lokaldemokratiet på nett og i nett*. PhD, Universitetet i Oslo, Series of dissertations submitted to the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, University of Oslo. Nr. 164/2009.
- Hoff, J., I. Horrocks og P. Tops (2000): *Democratic Governance and New Technology. Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe*. London: Routledge.
- Jæger, B. (2005). "Digital Visions – the Role of Politicians in Transition." Kap. 7 i V. Beckers og V. Homburg (red.): *The Information Ecology of E-Government. E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*. Amsterdam: IOS Press.
- Keating, M. & J. Loughlin (eds.) (1997): *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass
- Kersbergen, K. og F. Waarden (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*, vol. 43, 143 – 171.
- Lorenz, E. H. (1991): Neither friends nor strangers: informal networks of subcontracting in French industry. I Thompson G., J. Frances, R. Levacic, J. C. Mitchell (red.): *Markets, Hierarchies and Networks. The coordination of social life*. London: Sage Publications.
- March, J. G (2008): . Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.
- Marks, G., F. Nielsen, L. Ray & J.Salk (1994): “Competencies, Craks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union”. Chapter 3 in Marks, G., F.W. Scharpf, P;C; Schmitter, & W.S. Streck (eds.): *Governance in the European Union*. London: Sage
- McEvily, B., V. Perrone og A. Zaheer (2003): Trust as an organizing principle. *Organization Science*, vol.14 (1), 91- 103.
- Merton, A. (1968): *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press;
- Mouritzen, P.A. and Svava J. (2002): *Leadership At The Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press
- OECD (2006): *OECD e-Government studies. Norway*. Paris: OECD Publishing.
- Offerdal, Audun (1992): *Den politiske kommunen*. Oslo: Det norske samlaget.
- Poole S., M. og A.H. Van de Ven (red.) (2004): *Handbook of Organizational Change and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Provan, K. G. og P. Kenis (2007): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18, 229-252.
- Putnam, R.D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rogers, E.M. (2003): *Diffusion of Innovations*, 5. utg. New York: Free Press.
- Salamon, L. M.(ed.)(2002): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, USA
- Simon, H (1973): *The Sciences of the Artificial*. Boston: The MIT Press
- Simon, H (1995): *Administrative Behavior*. 4th ed. New York: Free Press
- Tsagarousianou, R. (1998): *Cyberdemocracy, Technology, Cities and Civic Networks*. London: Routledge.
- Øgård, M. (2008a): Det lokaldemokratiske mulighetsrommet: Visjoner og eksempler. I H. Baldersheim, A. V. Haug og M. Øgård. *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Øgård, M. (2008b): IKT- prosjekt som iverksettingsprosess – eller hvorfor Bill Gates ikke behøvde å komme til byen. I H. Baldersheim, A. V. Haug og M. Øgård. *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.

Appendix A

Operational Definitions of the Dependent and Independent Variables

Dependent variables (indices)	Coding	Source
Local/regional contact (political/administrative) a) Contact: CEOs in other municipalities in the County b) Contact: Mayors in other municipalities in the County f) Contact: County governor g) Contact: Other regional authorities	Sum variable. Continues	Own survey of regional and urban politicians
National contact (political/administrative) h) Contact: Ministry, department, i) Contact: Government representatives j) Contact: Member of Parliament	Sum variable. Continues	Own survey of regional and urban politicians
National contact (private/NGOs) c) Contact: Private business/industry representatives d) Contact: Third sector, volunteers e) Contact: Humanitarian/public foundations k) Contact: Municipal interest organizations l) Contact: Media	Sum variable. Continues	Own survey of regional and urban politicians
Nordic contact m) Contact: representatives from municipalities or regions from other Nordic states n) Contact: Nordic institutions, e.g. the Nordic Council, Nordic Council of Ministers)	Sum variable. Continues	Own survey of regional and urban politicians
European contact o) Contact: representatives from EU institutions and agencies p) Contact: Regional Committee)	Sum variable. Continues	Own survey of regional and urban politicians
Independent variables (and indices)	Coding	Source
ICT use (politicians): (See table 1 for details)	Sum variable. General use of ICTs: Nordic city and regional politicians (typical month). Each variable is coded 1-5: 1 = Totally disagree 5 = Totally agree	Own survey of regional and urban politicians
ICT experiences (politicians): (see Table 2-5 for details)	Sum variable. Continues Each variable is coded 1-5: 1 = Totally disagree 5 = Totally agree	Own survey of regional and urban politicians
Age:	Continues	Own survey of regional and urban politicians
Gender:	1= Women 2= Man	Own survey of regional and urban politicians
Dummy: Finland	Dummy (Finland 1, else 0)	Own survey of regional and urban politicians
Dummy: Sweden	Dummy (Sweden 1, else 0)	Own survey of regional and urban politicians

'The new kid on the block'

Faroese foreign affairs – between hierarchy and network

Joan Ólavsdóttir, Jens Christian Svabo Justinussen and
Beinta í Jákupsstovu:¹⁴

Introduction

One of the intriguing political innovations that has become increasingly evident in the twenty-first century is the appearance of non-sovereign states in the international political arena. For example, several of Canada's provinces (Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia) have their own international representations. Furthermore, regions of Norway and EU are today pursuing their own version of a foreign policy through international collaboration and networks. Within the greater context set by the super powers such as USA, China, India, and Russia, there is an emerging mosaic of smaller states, microstates, provinces, dependent territories and regions who all are participating in the international arena pursuing their own interests. These occurrences may be offshoots of larger phenomena such as globalization and/or the end of the Cold War but are nevertheless creating many new constellations in international politics. One such offshoot is the development of Faroese foreign affairs. This chapter outlines some of the strategies and constraints they face in these endeavors.

The Faroe Islands (Føroyar) are a group of seventeen inhabited islands, with a total land area of 1400 square km, in the North Atlantic, 285 km north of the Shetland Islands and 450 km east of Iceland. There are 49.000 inhabitants, most descendent from the original Norwegian settlers. The national language, Faroese, is closely related to Old Norse, and anchors a unique, healthy and lively local culture. Control over the Faroes passed from the Norwegians to the Danes in 1380 and it is now a self-governing unit within the Danish kingdom.

The Faroes elects two representatives to the Danish parliament, (Folketing) in Copenhagen, 1350 km away, and the Danish government has control over Faroese monetary policy, defence and other key areas. The Faroese parliament (Løgting), is located in the Faroese capital, Tórshavn, and has extensive, though restricted, power to pass domestic laws, impose local taxes, administer local health and education and so on. The Faroese government consists of the prime minister's office and seven ministries. In January 2008, the newest ministry was created when the ministry of foreign affairs was separated from the prime minister's.

On the municipal level an amalgamation process is going on, the number of municipalities being 30 in 2009. Tórshavn is the largest municipality with close to 20.000 inhabitants in 2009. 95 % of the export consists of fish products. Today, however, only 16 % of the labour force are

¹⁴Thanks to Árni Ólafsson for helpful comments on earlier drafts to this paper, and to Are Vegard Haug for inspirational help with the data analysis.

fishermen or working on fish farms. The employment rate is very high, 92 % for men and 87 % for women; and the unemployment rate, in spite of the global finance crises, was less than 4 % in July 2009. In 2008 the GDP was 12.474 mill. Dkr, or 256.733 Kr pr inhabitant.

In 2006, the total subsidies from the Danish state to the Faroese government was 870 mill. Dkr (615,5 mill Dkr in a block grant, the rest in the form of expenses of institutions still under Danish administration, for example the police, the church etc). The grant amounted to 12,4 % of the public incomes.

The Faroes and the Danish state

Regional and microstate governments are challenged by the degree to which they have formal authority to organize intergovernmental and international networks, as well as ability and capacity to utilize the opportunities within such networks. Complicating matters, the Faroes are neither a microstate, nor an ordinary region within the Kingdom of Denmark; thus creating a state of limbo for the Faroese government regarding international relations. However, the Danish state has had a pragmatic approach to the Faroes and their status within the Danish state structure, allowing for a gradual involvement of the Faroes in their own foreign affairs. Thus the Faroese government has for many years developed international networks partly or wholly autonomous of the Danish state, but with its acceptance, for policy issues of special Faroese interest - fishery policies being a main field in that respect. What still is relatively new and developing, is the Faroese government's investment in a separate governmental body for general foreign affairs as well as Faroese missions abroad.

In 1969 a Faroese trade representative was stationed at the Danish Embassy in Rome. In 1973 he was moved to Copenhagen, and in 1979 his office became a Faroese government office. In 2002, a mission of the Faroes to the EU was established in Brussels. That same year, a Faroes office was opened in London, replacing a Faroese trade representation, which had existed in Aberdeen since the Second World War.¹⁵ Most recently, in 2007, a Faroese representation was established in Reykjavik.

The evolution of greater independence in international affairs

The Faroes used to be a regional part of the Kingdom Denmark but, throughout World War II, the Faroes were occupied by British forces while Denmark was occupied by Germany. During this period the cleavage between the Faroes and Denmark grew and, in 1946, a Faroese referendum resulted in a majority vote for the establishment of a sovereign Faroese state. The subsequent negotiations with the Danish state lead to the Home Rule act of 1948, giving specific powers to the Faroese Home Rule authorities, the Løgting (the parliament) and the Landsstýri (the executive, or the Home Rule government). The legislative and administrative powers regarding a number of areas could be assumed by the Faroese Home Rule authorities, provided they undertook to finance them. The remaining areas were Danish or joint Faroese/Danish responsibilities. For example, the financing of the health, social and educational sectors was shared and so the Faroese and Danish governments cooperated in the policymaking processes. In addition, the more direct control functions of the Danish state were significantly reduced. In 1988 a number of burden sharing arrangements were replaced by a fixed block grant from the Danish government. As the Danish government was no longer involved in the details of how the subsidies were spent, the nature of the Danish/Faroese relationship changed gradually. In 2002, the Faroese government reduced the amount requested in subsidies from Denmark, and since then the amount has been frozen to Dkk 615,500,000. Two of the main goals of the coalition of the pro-independence Faroese parties, were to be financially independent and to establish "yvirtøkulógín" ("take-over law") and "heimildarlógín" ("authority law") which combined would give the Faroe Islands increased authority, also in foreign affairs

¹⁵ Árni Ólafsson 11.08.09

The Faroese and Danish governments adopted the two laws in 2005, formalising the developments that had been evolving over the years. “Yvirkulógini” gave the Faroese Home Rule government the option of taking charge of legislative and executive power in all areas except those regarding the constitution, citizenship, foreign, security and defence policy as well as money and monetary policy. “Uttanríkispolitiska heimildarlógini” gave the Faroese government authority to negotiate and conclude international agreements in areas that are taken charge of by the Faroese government, such as fisheries. The Home Rule of the Faroes has some limitations. The Faroes are still a part of the Danish state. The Home Rule Act in principle does not allow the Faroes to pursue an independent foreign policy. The Faroes and Denmark do not always have identical interests in the international arena, and this has for the most part been respected by the Danish government.

The Faroes chose not to join the EU while Denmark joined the EEC/EU in 1973. Since the Faroes (and later also Greenland) are exempted from Denmark’s membership of the EU, alternative tracks for the contacts to EU must be developed for the Faroes (and Greenland). Likewise, in areas under full EU exclusive competence, where the EU takes part in international organisations, and not its member states, the interests of the Faroes and of Greenland are taken care of by a specific membership of “Denmark in respect of the Faroes and Greenland”, sometimes abbreviated to “DFG”.¹⁶ Before 2005, negotiations on agreements regarding relations between the Faroes and a third country were conducted either by representatives of the Danish government assisted by Faroese government representative, or by representatives for the Faroese government, assisted by the Danish authorities. According to the 2005 laws the Faroes now have the authority to negotiate with foreign countries and multilateral organizations about matters regarding areas which have been assumed by the Faroese government. According to the law these agreements can be overruled by the Danish authorities if they find this necessary in order to protect the greater interests of the Danish realm and the Danish government shall be informed about possible negotiations, the process and result of the negotiations as well as suspension of negotiations. These constraints are signaling that the Faroes still are a part of the Danish state; however, the opportunities for the Faroes to conduct an independent policy in the international arena are significant.

With a new political coalition taking office in February 2008, the Faroese Ministry of Foreign Affairs was established on 15 February 2008. With a Faroese Ministry of Foreign Affairs, the Faroese government can now, better than before, be an active and, to some degree, controlling part in the pursuit of Faroese interests in the international arena. In that sense, the Faroes can be seen as ‘the new kid on the block’ having to learn to look out for itself, finding friends, establish contacts etc.. In short: The Faroes have to find their place in the hierarchy, figure out what the manoeuvring room is, maybe climb up in the hierarchy? And constantly network to explore the possibilities that might exist within the current position.

But how do these new governmental bodies for foreign affairs help the Faroes to be an active partner in the international political arena? And how active are the Faroese politicians in this relatively new field in Faroese politics? Furthermore, how satisfied are they (politicians) with their participation in international affairs so far?

First, we present a theoretical framework for our analysis of Faroese international relations, institutions, hierarchy and network; we then go on to scrutinising the legal framework which enables the Faroes to implement their own foreign policy.

International relations and institutions

A dominant position in the study of international relations is that of the theory of realism. Realism states that the basically international politics is an anarchy i.e. that every sovereign state sees itself as the ultimate authority and does not recognize any higher power. Under such conditions it is rational for a state to compete for power and security. However, globalization has made such a

¹⁶ Árni Ólafsson 11.08.09

position less relevant because of the growing interdependence between states. International relations are partly an outcome of the power balance between countries but international relations are also organized by institutions and as a result states to some extent follow certain procedures and rules for international interaction. These international institutions give space for units (such as the Faroes) in the international arena.¹⁷

Institutions can be both formal and informal. A formal institution is constructed through laws and contracts. An informal institution has been created through tradition, continuous interaction and common procedures. The structure of an institution partly forms and organizes the actor and his behavior; however the actor also influences the structure (Giddens 1984). One of the purposes of an institution is to group actors with common interests and goals and thus ease relation and cooperation between actors. Therefore, institutions create a stronger front where actors act with a common attitude and with a common understanding.

Institutions defined as either formal or informal norms and rules, might be too general a concept to be useful as analytic tool. But, one can distinguish between three kinds of institutions, namely hierarchy, networks and markets. Hierarchy, network and market cooperation can be placed on a continuum: hierarchy (the formal one), network (the hybrid one) and market (the free one). As international cooperation is compounded by different institutions, it is not simply a hierarchy, network or market, but a mixture of all the above. For example, cooperation between the Faroes and Denmark and between the Faroes and the European Union, is organized hierarchically, through networks, and by the market. However, for this analysis we focus on hierarchy and networks.

Hierarchy theories

To explain the formation of the Faroese ministry for foreign affairs and its capabilities in the international political arena, we have chosen to draw on theories of hierarchies and networks. Hierarchy is a formal way to organize relations and cooperation between organizations, individuals, groups or institutions in a ranked or graded order. A hierarchy is a formal cooperation or relation that is founded on firm processes and concrete laws and contracts. Hierarchical relations are often governed by a contract that binds parties involved. A hierarchy is a top-down organization: the actors act on orders from their superior. The chain of command in a hierarchy is vertical, from the top, down through the levels of the hierarchy (Scott 1995). However, horizontal contact can also occur between actors within a hierarchy, but only between actors from the same level of the hierarchy; in horizontal contacts there is no chain of command. If an actor within a hierarchy receives information, he will send it further up through the hierarchy; therefore the information does not circulate as widely as it would in a network (Rhodes et al 2006). A hierarchy is thus more effective than a network when it comes to keeping a secret. Fukuyama maintains (1999), that the hierarchical structure is in no need of social capital nor trust in order to function. Fukuyama also states, that a hierarchy often will stop bad ideas that may come from the bottom because the idea has to travel through several layers of actors before it reaches the top; it can also be self-destructive because good ideas may not reach the right actor at the right time.

The Faroese government is subordinate to the Danish state and the Faroes are bound by law to do as its superior the Danish state instructs. Thus the chain of command within the hierarchy of the Danish state goes from the Danish state to the Faroese government. Consequently, information will not flow freely within the hierarchy; information from the Faroes may be suppressed by superior actors, resulting in some information being lost in the flow between actors. The fact that the Faroes are not the superiors of their own state makes it difficult to act independently in the hierarchical international arena.

17 While larger countries might rely on their military and/or economic power to promote their interests, and ignore the institutional rules of the game, microstates and regions can only rely on the established institutional rules of the game and the space those institutions create for them.

In summary, the signature of a hierarchy is: 1) the actors within a hierarchy are ranked and the chain of command is vertical; 2) cooperation in a hierarchy is formal and based on laws and contracts; 3) information flows in a hierarchy go from several actors to a single actor.

Network theories

A network is informal cooperation with no written laws but is founded on common interests, traditions and recurring cooperation. Actors within a network are equals and not ranked in relation to each other (Koppenjan & Klijn 2004). Kontopoulos states (1993) that there must be at least three parties to form a network; network practice emphasizes several interactive dyadic networks. Consequently, there must be at least three different actors in a network; a so called triad. However, in most cases a network consists of several interactive links. Networks do not have a core but are intertwined nets of relations between different actors (Castells 2004).

Networks are formed through recurring relations when actors interact. Networks are more or less stable patterns of social relations between actors who have a common interest or policy problem. Networks are formed, maintained and changed through a series of “games” and interactions. But within these networks are several “arena-rules” that provide the actors with a tool to analyze what sort of network and arena they are a part of. These rules depict situation, reality and subsidies; the social reality. There are also interactive rules that have a court-like ability, which tells the actors what is allowed or not within the network. This rule modifies behaviour within the coherence of arena-rules (Koppenjan & Klijn 2004).

A network stretches further than just the one network. This is what Granovetter (1983) calls weak ties; weak and strong ties are a definition of how a network is constructed. In interdependent relationships a strong tie is a direct relationship in which the actors know each other. Weak ties are more fluid or intangible relationships between actors who do not have a regular relationship. In a strong tie relationship the actors often have common interests and the information that spreads through these strong ties will often reinforce current interests or beliefs; on the other hand a weak tie can bring new information and ideas that may challenge the actor's beliefs, thus potentially making weak ties valuable in the flow of information in research and development.

A network is a link to the rest of the world and the knowledge that exists in the rest of the world. A network is good at gathering and spreading knowledge (Jackson & Wollinsky 1996). It may thus serve to enhance the ability to compete in a world where research and technical developments are developing faster than ever. Trust, or social capital, is a factor that influences network development by lowering transaction costs. If a transaction is made between two individuals, who have not had any previous encounters, there will be more administration from the transaction and thus the cost will be higher both in time and in capital (Granovetter 1983) than between actors who have a long track record of dealing with each other. Trust is therefore important for cooperations that are closer to the network than hierarchy. Trust strengthens the prognosis because it minimizes the risk in cooperations and transactions (Koppenjan & Klijn 2004).

Because of the small population of the Faroes many of the inhabitants know each other or know of each other, which minimizes transaction cost. Logically, transaction cost will be lower in a country with relatively few inhabitants than in a country with many inhabitants. In a similar manner, transaction cost will be lower between neighboring countries that share some common factor such as religious beliefs, history, traditions and language. Traditionally, the Faroese have mastered Scandinavian languages to a greater extent than English. This has had a determining effect on which countries the Faroese have historically cooperated with. However as the younger generation becomes more integrated into the global, English-speaking world, English-based networks may grow.

In summary, the signature of a network is 1) relations between actors within a network form horizontal links between equal partners; 2) cooperation between actors within a network is informal; 3) information flow within a network spreads from one actor to many actors.

Hierarchy or network?

We now understand that a hierarchy and a network are two different ways to structure cooperation and relations between actors. Consequently, in some cases a hierarchy will be more effective while in other cases a network will be more effective. A hierarchy is a top-down structure and has firm processes and contracts that must be followed. Therefore an actor within a hierarchy knows his place within the hierarchy. Within the network, on the other hand, the actors are equals, not ranked; on that note a network can be harder to control or manage than a hierarchy. A hierarchy will thus be able to make quick decisions but a network relies on consensus which can be time consuming in negotiations. A network is not bound by written laws, as a hierarchy is, but is founded on procedures that have been formed through recurring interactions; as a result, the actors have a more fluid position than those of a hierarchy.

The informal cooperation within a network will be able to stretch further and will, in many situations, be more flexible than the formal cooperation of a hierarchy. All cooperation and relations are different, but hierarchical cooperation is based on control while network cooperation is founded on information. A hierarchy organizes cooperation through laws and formal procedures. A network is more fluid and does not have the same form of control of the cooperation.

A network is good at gathering and spreading knowledge (Jackson & Wollinsky 1996). This makes it easier for the network to participate in research and innovation. Because of the information flow from many actors to many others, it is easier for a network to get hold of new knowledge and further develop its knowledge. A hierarchy will, on the other hand, have more trouble with participating in research and innovation because of the information flows from many actors to one, at the top of the hierarchy. Hierarchies are more homogeneous than networks because they do not reach much further than their own hierarchical structure. A network is better than a hierarchy at distributing information and commodities that are not distributed on the market i.e. commodities that do not have a concrete capital value. A hierarchy is better, than a network, at holding on to information when it is important that the information does not spread; for example in the case of a new market commodity (Rhodes et al, 2006).

If we analyse Faroese foreign policy in network context we may expect that the Faroes, due their small population, will be constrained by the capacity of individual persons; the Faroes do not have enough human capacity to exploit all co-operations and relations to their full potential. For that reason, the extent of Faroese networks may be limited. A small country such as the Faroes could potentially compensate to some degree for its limited network capacity by taking advantage of weak ties in the pursuit of developing wider networks. In principle, weak ties would make it possible to literally stretch the networks further out in the world than they otherwise would do if they were primarily based on strong ties.

There is a critical difference between a hierarchy and a network institution. The framework of the cooperation is of great importance to the relationship, and to how it is able to work and develop. A hierarchical cooperation is tangible and has concrete laws and processes. A network cooperation is at the same time intangible and informal and is easier developed for the reason that it is not solely founded on written laws. A network cooperation will thus be able to reach further than a hierarchical cooperation. However, foreign policy cooperation is structured in a hierarchical manner and will affect networks in foreign policy; i.e. networks in foreign policy will be influenced by the hierarchical structure that is foreign policy. This means that it is most likely that foreign policy networks will unfold within an increasing hierarchy.

Faroese foreign policy in a hierarchical structure

The Faroes are subject to the Danish constitution; therefore, the Danish constitution is the highest law and all other laws in the Faroes must be compatible with the Danish constitution. The Faroes are by law structured in the hierarchy that is the Danish state. “*Heimildarlógin*” and “*Yvirtøkulógin*” from 2005 are, according to the commentary to the bill presented by the Danish government to the Danish parliament, and via the Faroese government also to the Faroese parliament, meant to extend the Home Rule Act; however, there are many stipulations to ensure that the Faroese are not given too much authority. Consequently, the Danish state is still the highest ranking governmental body and the Faroese politicians have to keep that in mind in their foreign policy negotiations and plans. According to Schepple & Soltan (1987) the subordinate follows the command from his superior. Thus the Faroes cannot act only on behalf of themselves, but they must stay within the structural framework of the hierarchy that is the Danish state.

“*Heimildarlógin*” does give the Faroes the authority to expand governmental relations in foreign affairs. Already “*Heimastýrislógin*” of 1948 (Article 8) gave the Faroese Home Rule government some guaranties of influence upon the way in which the Danish authorities would take care of the international interests of the Faroes. One of these stipulations gave the Faroese authorities the opportunity to place its own staff at Danish embassies with a view to taking care of Faroese commercial interests. “*Heimildarlógin*” broadens the scope by authorizing the Faroese authorities to place emissaries at Danish embassies where the Faroes have a particular political interest (§ 3 in “*heimildarlógin*”). It goes without saying, that neither of the two laws opens up the possibilities to establish separate Faroese embassies or diplomatic missions.¹⁸ If the Faroes choose to establish their own separate representation it cannot have diplomatic status because the Danish embassy is in fact the diplomatic representation of the Faroes. Not being a sovereign state, the Faroes cannot act in the international arena as if they were a sovereign state. They cannot be at the top of the hierarchy when it comes to foreign policy.

In Reykjavík, however, a special construction was created in 2007. The Faroese government set up its own separate representation in Reykjavík that is not a part of the Danish embassy and therefore does not have official diplomatic status. But, the head of the Faroese representation is simultaneously a counsellor at the Danish embassy in Reykjavík, which gives her diplomatic status.

There is however an interesting use of language within *heimildarlógin* that is contributing to a constructed reality among the Faroese people. The word used in the Faroese version of *heimildarlógin* for the person sent abroad to represent Faroese interests is *sendimaður* or, in English, emissary. This is opposed to the word *sendiharri*, which in English is ambassador. One has to keep in mind that Faroese governmental bodies for foreign politics is a new phenomenon, thus the difference between the words *sendiharri* and *sendimaður* is not commonly known. The majority of the Faroese public apparently does not realise that the Faroese *sendimaður* is in fact not an ambassador but only an emissary. This constructs a reality in which the Faroese people believe in more possibilities and power than what actually is stated within the *heimildarlóg*.

The formal flow of information on foreign policy is bound by ancient rules of how to cooperate and interact in the diplomatic sphere. The diplomatic laws and customs on how to interact and cooperate are very hierarchical.

The Faroese offices abroad do not have the status of an embassy and the emissaries do not have the status of an ambassador. This would, in theory, give the representation some trouble in interacting with other embassies and ambassadors. The political course over the past few years has been to develop the Faroes with the intent of acting more like a state and less like a region. Former emissary in Brussels, Hákun Jógvanson Djurhuus, explains that, at the request of the Faroese, the

¹⁸ Árni Ólafsson 11.08.09

Faroese mission to the EU has moved to a separate locality from the Danish embassy; and that the Faroese request was met with a positive attitude by the Danes and has not affected the cooperation between the Faroese mission and the Danish embassy. Formally, the Faroese emissary is still a counsellor in the Danish embassy. This also shows that the Faroes are interested in acting as, and in portraying themselves as, a more independent unit than a regional unit in the international arena¹⁹. This may have deprived the Faroese of some opportunities, unlike, for example, Greenland that to a greater extent takes advantage of the opportunities that lie in being a region. The Faroes have mostly, due to their status within the Danish state, been represented through Denmark in international organizations; therefore, the Faroes often cannot be a part of the decision-making process but may try to make some efforts in decision-shaping. Decision-*shaping* processes include influencing important flows of information and how this information is interpreted. By representing themselves in the international arena, the Faroes can promote their own interests in formal international cooperation.

Another reason the Faroes do not take full advantage of the opportunities that lie in being a region is that they have to prioritize their workforce – they do not have enough staff capacity. But first and foremost, the ministry of foreign affairs' policy is to 'brand' the Faroes not as a region, but as a country.

Vibeke Kolderup (1999) in her comparison of the relations of the Faroes and the Åland Islands to their respective mainland states (Denmark and Finland) concludes that the Faroes chose not to receive any funds from the European Regional Fund. She explains that it seems that the Faroes have less vertical acting power, but greater autonomy; while the Åland Islands has gained vertical acting power, but has less autonomy (Kolderup 1999:21). Her observations are substantiated by statements made by Høgni Hoydal, former minister of foreign affairs, and Árni Ólafsson, adviser on Faroese matters for the Danish ministry of foreign affairs, that the Faroes strongly prefer to develop cooperation where the Faroes can have an independent representation. The Faroes is moving from a primarily hierarchical model towards a network model in the international arena. On the other hand the Åland Islands have moved from a network model towards a more hierarchical model. The opportunities to cooperate as a Danish region are not taken advantage of. Thus, many cooperative opportunities in Brussels are ruled out. It appears that the Faroes focus on leveraging information flows and on influencing possibilities that can benefit the Faroes as an autonomous unit in the foreign policy arena.

The flow of information in the relations and co-operations between actors will be influenced by their personal relationship; however, the flow of information will be limited, because the actors are parts of a more comprehensive hierarchy (Castells 2004). Information will not flow freely from the Faroes to the top of the EU, but will be met by a row of impediments that come from formal co-operations and rankings. Thus, the Faroese opportunities within the ranked system is ultimately decided by the Danish state. However, using networks, the Faroese emissary can through a personally good relationship with key actors be of help in getting important information to the right actor -- though it is not certain that the information will come to the right actor at the right time. According to the former Faroese emissary in Brussels, Hákun Jógvanson Djurhuus, rank has not been a great issue. During his years in Brussels he managed to establish several formal and informal cooperations. This concludes that individual actors also play a great part in influencing the pathways of cooperation.

Network relations in Faroese foreign policy

Rank is not necessarily of great importance when it comes to network cooperation. Therefore, in a pure network cooperation, the Faroes will be the equals of the Danish state. However, the Faroes are ranked in the Danish state and are thus influenced by a more comprehensive hierarchy when

¹⁹ Árni Ólafsson 14.4.2008

in network cooperation with Danish authorities; making the actors less ranked than in a pure hierarchy but not equal as in a pure network.

Network cooperation unfolds differently than a hierarchy and has other methods of cooperation (Koppenjan & Klijn 2004). For countries that are not highly ranked in the international arena it is of great importance to use network cooperation to develop relations and cooperation around the world. Globalization has strengthened the possibilities for the Faroes to develop their networks. The geographic position of a country is not as decisive a factor as before due to the technological developments over the last years. As communication and cooperation through the internet, satellite and affordable air travel has become more common, cooperation has become less formal. The emphasis is now on quick and effective contacts rather than following procedures (Castells 2004). This informal manner of cooperation and communication has also made the actors more equalized.

However, traditionally, diplomatic cooperation is a highly hierarchical form of cooperation with ranked actors, even though networks are of great importance in foreign policy cooperation. As a result, actors may be both a part of a hierarchy and a network. However, for the most part network cooperation will be between actors of the same rank within the hierarchy for largely social reasons although there may be exceptions.²⁰

Nevertheless, through network cooperations the Faroes may have more access and influence on the decision making process in the global foreign policy arena. Networks will, in many cases, create a connection between actors built on mutual interests and trust. In some cases it can also lead to personal friendship between actors. However, the diplomatic manner of co-operation is hierarchical and the same actors that are a part of a network cooperation will thus also be a part of a larger hierarchy such as for example WTO, ES or EFTA. The network will thus be influenced by the larger hierarchy.

A senior diplomat at the Danish representation to the EU, Ole Samsing, has for several years been in charge of handling matters relating to Greenland and the Faroes in relation to the EU. As a representative for the Danish state, Ole Samsing explains that he gives the Faroes free space to negotiate directly with the EU²¹; however, he claims that the EU often demands a Danish representative to be present to ensure the negotiations are consistent with the laws and policies of the Kingdom of Denmark. The EU is careful not to come into conflict with the member state of Denmark by negotiating directly with the Faroes without a Danish representative present. Ole Samsing, tries to frame it by saying that this is not to be seen as a demand by the Danish state but as a symbolic confirmation that the Danish state has given the Faroes the authority to negotiate on these matters. The cooperation between Ole Samsing and the former Faroese emissary to the EU, Hákun Jógvansson Djurhuus, was good and strengthened by their network relations²³. If actors are a part of an informal bond they will create a new network and thus expand the possibilities within the hierarchical international arena²⁴. Network activity and cooperation are often used in foreign policy to form better relations between actors. In Brussels, some ambassadors and emissaries play soccer on a regular basis. This is an effective way to create social networks where the actors can talk about issues other than politics in a more relaxed setting. If the actors know each other, then they may be more willing to help each other. This may also, of course, open opportunities for quiet advancement of hierarchical and national agendas.

Networking is an important part of being an ambassador. But for Faroese emissaries it is even more important to network and use the advantages that network have within the hierarchical international arena. As the Faroes are a subset of the Danish state in the international arena, of

20 Herluf Sigvaldsson 15.01.2008.

21 Ole Samsing 29.05.2008.

22 Ole Samsing 29.05.2008.

23 Hákun Jógvansson Djurhuus 29.05.2008.

24 Herluf Sigvaldsson 15.01.2008 og Hákun Jógvansson Djurhuus 29.05.2008.

course the emissaries network with Danish actors. However, when asked directly whether they are mostly networking directly with Danish actors or not, an interesting picture emerges. In table 1 below we see results from a survey made in January 2009 (Ólavsðóttir 2009).

Table 7.1: Faroese emissaries' responses to the question: "Are you networking mostly with Danish actors?"

Faroese emissaries' responses to the question: Are you networking mostly with Danish actors?		
	Yes	No
Copenhagen	X	
London		x
Bruxelles		x
Reykjavik		x

As table 7.1 shows only the Faroese emissary in Copenhagen is networking mostly with Danish actors.²⁵ The importance of having an arena for cooperation, stated by Koppenjan & Klijn (2004) is shown as the Faroese emissaries to a great extent are creating their own network outside the Danish system. The emissary in London is mostly networking with British actors about business agreements;²⁶ the Faroese emissary in Reykjavik is largely networking with actors from Iceland and from Norway.²⁷ The emissary in Brussels networks mostly with other Nordic nations that are not a part of the EU.²⁸ Consequently, the Faroese emissaries are networking with other actors or organizations with common interests and often common languages, potentially reducing the transaction cost of the relations (Granovetter 1983).

Asked if there is a network strategy for his mission, the Faroese emissary in Brussels states that, partially due to his limited staff and limited networking options, his strategy is to network as high up in the hierarchy as possible thus getting access to the most relevant and important knowledge available.

Faroese politicians and Faroese foreign policy

We will now turn to the Faroese *politicians'* involvement in and views on international networking and analyse how these views compare with those of regions and cities in mainland Scandinavia in the light of the hybrid position of the Faroes between region and micro state (as pointed out above, the Faroese parliament (Løgting) and the government (Landsstýri) often are regarded as national bodies, but subject to the Danish state). Faroese politicians were also covered by the survey among elected members of governing boards in Finland, Sweden, Denmark, and Norway. In the Faroes, three sets of political bodies were covered by the survey: the parliament (Løgting), the government (Landsstýri) and the municipal boards of the capital city of Torshavn and of the second largest town of Klaksvík. All politicians in office 2008/2009 were asked to contribute, however the reply was 50 % for each body.

²⁵ Herálvur Joensen 08.01.2009

²⁶ Áki Johansen 08.01.2009

²⁷ Gunvør Balle 07.01.2009

²⁸ Jonhard Eliassen 07.01.2009

The first comparison to other Nordic regional and urban politicians is about their actual participation in international projects (see Table 7.2).

*Table 7.2: Faroese politicians' involvement in cross-border contacts compared to East Nordic regional and urban politicians. Mean score. Scale: 1 = rarely/never; 5 = almost daily**

	Faroese	Nordic
Participation in projects with regions/municipalities in other countries (11d)	1,61	1,29
Study visit to region/municipality in other countries (11e)	1,81	1,58
Participation in international conferences (11f)	1,64	1,44
Participation in collaboration in the West Nordic and /or Baltic Sea regions (11 k)	1,54	1,20
Participation in other European regional collaboration (11l)	1,17	1,22
Participation in meetings in European regional associations (11m)	1,06	1,14
Contacts with DG Regional Policy (EU)(11n)	1,00	1,08
Contacts with other DGs (EU) (11o)	1,22	1,09
Contacts with other EU institutions (11p)	1,25	1,18
Mean score	1,37	1,25
(N)	(35)	(812)

*Q.: How often have you been involved in the following activities during the last year? 1: Rarely/never, 2: a couple of times, 3: almost monthly, 4: almost weekly, 5: almost daily.

Table 7.2 shows that the top politicians in the Faroes are (on average) somewhat more involved in cross-border contacts compared to other Nordic regional and urban politicians (sum means score is 1.37). However, as with the rest of the regional politicians, the Faroese politicians are not especially preoccupied with cross border contacts (max score is 5 = almost daily).

When EU contacts are more frequently mentioned than the Nordic average, the Faroese top politicians point out contacts with other DGs and other EU institutions than the regional EU institutions. As mentioned earlier, the Faroes were exempted from Danish EU membership when Denmark entered the union in 1973. Since then alternative tracks for the contacts to EU have had to be developed for the Faroes. Although not being a member of the EU, the Faroes could establish contacts to DG Region, but as discussed above, the Faroese government has deliberately chosen to downgrade institutionalized regional cooperation through the EU. However, the Faroes have formal cooperation with other EU institutions, the primary liason bodies being DG Trade and DG Fish; and the DG for Research now becoming a new important contact. Thus, the Faroes are not lagging behind the regions in the Nordic states. On the contrary, Faroese involvement in cross-border contacts among top politicians is widespread and vital compared to the other Nordic regional and urban politicians.

Then, how satisfied are Faroese politicians with cross-border contacts compared to regional and urban politicians in Finland, Sweden, Denmark and Norway? The politicians were asked about their general satisfaction with the international involvement of their respective institutions. As we see in Table 7.3, Faroese politicians were on average less satisfied than politicians in the other countries:

Table 7.3: Overall satisfaction with international involvement: Faroese politicians compared to Nordic colleagues. Mean scores. Scale: 1= not satisfied at all, 5= very satisfied. [q 12]

	Mean	N
Norway	3,45	191
Denmark	3,33	205
Sweden	3,32	281
Finland	3,27	179
Faroese	2,62	37
Total	3,31	893

Q.: Overall, are you satisfied with the Faroese participation in international affairs?

Surprisingly, Faroese politicians' overall mean satisfaction with international involvements is the lowest in the Nordic regions (2.62). The difference is substantial, particularly compared to Norwegian city and regional politicians who are those most satisfied.

More detailed analysis (not included in the table) clearly indicates that almost fifty percent of Faroese politicians are either completely (24 %) or mostly unsatisfied (21 %) with the islands' international involvement. Compared to the other Nordic regions, this is unique. The formulation of the question does not offer any explanations of the Faroese politicians' dissatisfaction. It could be interpreted as an expression of higher ambitions, i.e. the efforts for international participation are too low, or on the opposite, that the involvement and present investments in foreign policy are too high, pushing out other more urgent needs for public action.

However, a more detailed examination of the politicians' satisfaction with different types of regional and European collaborations shows a higher satisfaction with these endeavours. In table 4 we have compared the Faroese politicians' evaluation of specific arenas for international cooperation, see table 7.4:

Table 7.4: Satisfaction with various regional/municipal collaborations: Faroese politicians compared to Nordic colleagues. Mean scores. Scale: 1= not useful at all, 5= very useful.

	Faroese	Nordic
b) Satisfaction – <i>Nordic</i> regional/municipal collaboration	4,32	3,24
d) Satisfaction – European regional/municipal collaboration	3,94	3,22
e) Satisfaction – <i>European regional organisations</i>	3,19	3,16
Mean	3,82	3,21
N	(35)	(788)

Q. 13: How do you value the benefits from the Faroese participation in international affairs? Please tell us your opinion about the different ways of cooperation, that is, if the cooperation is sufficiently beneficial, is "so-and-so", or is a waste of time. b) Cooperation with the Nordic countries d) Cooperation with other European countries e) Membership in European regional associations (for example Assembly of European regions, IULA)

When Faroese politicians are asked about their satisfaction with various regional/municipal collaborations their assesment varies depending on type of relation but is overall higher than that of the subnational politicians in the other Nordic countries. They are the group *most satisfied* with cross-border collaboration efforts with the Nordic countries (mean score 4.32). Also European regional/municipal collaborations are considered useful (3.94).

A key question remaining concerns the Faroese top politicians' views on regional collaboration in the context of European integration. Table 7.5 below presents the results from several assertions to which the political representatives from the Nordic countries have responded.

Table 7.5: Faroese politicians' views on European collaborations compared to other Nordic regional and urban politicians. Scale: 1= agree, 5= disagree

	Scale	Faroese	Nordic
a) Assertion: Regions have a lot to gain by European regional collaboration	1 neg, 5 pos	4,26	3,73
b) Assertion: Nordic regional collaboration has been overrun by European collaboration	5 neg, 1 pos	1,58	3,00
d) Assertion: Regions cannot have any independent position within the European Union	5 neg, 1 pos	2,11	2,61
i) Assertion: European regional collaboration costs more than it's worth	5 neg, 1 pos	2,28	2,66
j) Assertion: The Faroe Islands' /The regions' position should be strengthened in the European decision-making process	1 neg, 5 pos	3,92	3,44
l) Assertion: It is about time that each region develops its own foreign policy	1 neg, 5 pos	3,11	2,62
o) Assertion: Too many organisations represent the European regions	5 neg, 1 pos	3,19	3,42
(N)		(36)	(809)

Q 18 There are often many opinions when regional cooperation in Europe is considered. Please put a mark if you agree or disagree with the statements below.....

The average Faroese politician thinks that efforts in international relations will serve the Faroes, and more so than the average regional/city politicians in the other Nordic countries. To these politicians it is about time that each region develops its own foreign policy (Mean score 3,11 for the Faroese politicians compared to 2,62 for the other Nordic politicians). However, mean scores may hide opposing views in the group. A more detailed picture emerges if we look closer on the politicians' answers to the five options to each assertion. In table 7.6 the full responses are revealed.

Table 7.6: "It is about time that each region develops its own foreign policy". Per cent

	Faroese	Nordic
1 Disagree	19,4%	29,10 %
2	13,9%	17,23 %
Difficult to say	25,0%	23,70 %
4	19,4%	22,83 %
5 Agree	22,2%	7,10 %
N	36	735

We see that compared to the Nordic average, Faroese politicians are more eager to develop an active foreign policy (cf. Table 7.6). What we can add to this picture is this separate the Faroese into two opposing camps. The gap is significantly more evident in the Faroe Islands than the Nordic

average. In table 7.7 we test to what degree the gap may be explained by the political cleavage in Faroese politics between parties wanting more autonomy/a sovereign Faroese state and parties who prefer the current position in the Danish state hierarchy.

Table 7.7: “It is about time that each region develops its own foreign policy”. Per cent.

	In favour of unaltered dependency to the Danish state	In favour of sovereignty / more autonomy to the Faroe Islands
1 Disagree	28.6%	13.6%
2	28.6%	4.5%
Difficult to say	21.4%	27.3%
4	14.3%	22.7%
5 Agree	7.1%	31.8%
Total	14	22
	100%	100%

Table 7.7 sheds light on the polarization in Faroese party politics when it comes to the politicians’ attitudes to giving foreign policy higher priority. For those who want a sovereign Faroese state, capability to work in the international arena is crucial. We see that politicians in favour of unaltered dependency to the Danish state are more reluctant with regard to developing a distinctly regional foreign policy (57,2 % disagree) than those in favour of greater autonomy and (54,5 % agree).²⁹ However, approximately one fourth of all the politicians are in doubt. The ongoing investments, described in the introduction are making it possible for the Faroes to intensify their involvement in foreign policy. Table 7.7 reveals that there are divergent opinions inside the political fractions, as some belonging to the ‘extended autonomy parties’ disagree to the emphasis on foreign policy, while others belonging to ‘Danish state hierarchy parties’ do agree to such a priority. In Table 7.8 we find, furthermore, that the municipal politicians, whom we may presume to be more concerned about local than international problems, are more reluctant to prioritise foreign policy than the politicians at the national level.

Table 7.8: “It is about time that each region develops its own foreign policy”. Per cent

	Municipal politicians	National politicians*
Disagree	18.2%	20.0%
2	18.2%	12.0%
Difficult to say	27.3%	24.0%
4	27.3%	16.0%
Agree	9.1%	28.0%
	11	25
Total	100%	100%

*Members of Løgting and Landsstýri

²⁹ As mentioned above, all the members of Parliament and the Government as well as all the members of the municipal boards of Tórshavn and Klaksvík were asked to respond to the survey; the response rate was 50 % in each of the three groups.

Conclusion

In this chapter we have analysed Faroese foreign policy from a hierarchy versus network perspective. The Faroes have used traditional hierarchical structures to establish representations in Europe and have, in some cases, then moved on to establish expanded international networks. These networks leverage openings created by formal ties and can help to establish entirely new and important relationships. The survey showed that the Faroese top politicians are more active in cross-border contacts compared to other Nordic regional and urban politicians. Regional politicians, however, are not particularly preoccupied with cross-border contacts, and we find that among Faroese politicians there are divergent opinions on the efforts to expand Faroese involvement in international relations. Even though the Faroese politicians on average are more active in their networking activity compared to those from the other Nordic countries, we also found that they are not very satisfied with their international networking activities. However, we do not know exactly what they are unsatisfied with. Is it the lack of status as a fully sovereign state? (the hierarchical position of the Faroes in the international arena), or perhaps the opposite, do they fear an undermining of the present Danish-Faroese hierarchical structure? Are they simply not satisfied with the outcome of their networking activity? Do they not get enough in return for the investment (time, effort, money) they put into it?

In this context it is interesting to note that they are more satisfied than other Nordic politicians with cooperation with the Nordic countries and less satisfied regarding contacts with the European Union. This finding is consistent with the theory of transaction costs. Since the Nordic countries are culturally and linguistically closer, interaction flows easier—hence the greater satisfaction. This could suggest that the dissatisfaction which the Faroese politicians expressed is neither caused by lack of status as a fully sovereign state, nor by a fear of undermining the present status as subject to the Danish state. Perhaps the Faroese are sceptical to the high threshold they must step over to get access to the EU political apparatus? But again, these are speculative hypotheses which raise many important questions and should be investigated more closely in future research.

Appart from academic interest, such research could have policy implications for ‘The New Kid on the Block’ in its effort to find its way in the often confusing and noisy arena of international affairs.

References

- Castells, M. (2004): "Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint", í *The Network Society*. Edward Elgar Publishing Inc, Massachusetts, USA.
- Fukuyama, F. (1999): *The Great Disruption*. Free Press
- Giddens, A. (1984): *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, University of California Press.
- Granovetter, M. (1983): "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited", í *Sociological Theory*. Bind 1, State University of New York.
- Jackson, M. O. & A. Wolinsky (1996): "A Strategic Model of Social and Economic Networks. *Journal of economic theory* 71, 44-74.
- Kolderup, V. (1999): *En sammenligning av regional autonomi på Færøylene og Åland i lys av europeisk integrasjon*. Oslo Universitetet.
- Kontopoulos, K. M. (1993): *The Logics of Social Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koppenjan, J. & E. H. Klijn (2004): *Managing Uncertainties in Networks*. The Cromwell Press Ltd., Trowbridge, Wiltshire.
- Ólavsdóttir, J. (2009): *Føroyar í uttanríkispolitikki. Masterritgerð, Søgu og samfelagsdeildin, Fróðskaparsetur Føroya*.
- Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. & Rockman, B. A. (2006): *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford university press, Oxford, USA.
- Scheppele, Kim Lane & Soltan, Karol Edward (1987): "The Authority of Alternatives" in *Authority Revised: NOMUS XXIX*, edited by J. R. Pennock and J. W. Chapman. New York: New York University Press.
- Scott, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Web sites

<http://dk.nanoq.gl>
http://www.stm.dk/rigsombudet_a_1733.html
www.grundlov.dk
www.logir.fo
www.logting.fo
www.mfa.fo
www.vestnordisk.is

Laws

Circular note JTE. File No. 8.U.107, Copenhagen 7 November 2005.

Danmarks Riges Grundlov nr. 169 af 5. juni 1953.

Færø Amts Kundgørelse Nr. 11 af 31.03.1948 af Lov om Færøernes Hjemmestyre.

Lóg nr. 79 frá 12. mai 2005 um mál og málsøkiføroyskramyndugleika at yvirtaka.

Lóg nr. 80 frá 14. mai 2005 um altjóðarættarligusáttmálar Føroya Landsstýris at gera.

Interviews

Áki Johansen 08.01.2009
Árni Ólafsson 14.04.2008; 11.08.2009
Gunvør Balle 07.01.2009
Hákun J. Djurhuus 29.05.2008
Herálvur Joensen 08.01.2009
Herluf Sigvaldsson 15.01.2008
Jonhard Eliassen 07.01.2009
Ole Samsing 29.05.2008

Fylkeskommunalt internasjonalt engasjement: Hvordan ser det faktisk ut? Eksempelene Telemark og Aust- Agder

Jørgen Sande Lysa og Morten Øgård

Innledning

I tidligere kapitler i denne boken har vi bl.a. stilt spørsmålet hvorfor kommuner og regioner engasjerer seg internasjonalt, og hvordan dette avspeiler seg blant annet i evne til å bygge handlingskapasitet, politikerroller, kunnskapsformidling/utvikling osv. Litt spissformulert kan en si at det er snakk om et internasjonalt engasjement som vi i utgangspunktet strengt tatt ikke skulle kunne forvente at skulle finne sted i det omfanget som det faktisk gjør på det kommunale og regionale styringsnivået. I likhet med hva vi fremhever i kapittel 3 i denne boken viser også tidligere forskning (se bla. Baldersheim m.fl 2001, Mydske 2006, Grindheim & Trondal 2007) at de fleste norske fylkeskommuner på 2000- tallet har en eller flere internasjonale tilknytninger. Men det internasjonale engasjementet varierer fra fylke til fylke. I dette kapitlet ønsker vi å gå dypere inn å studere dette engasjementet. Nærmere bestemt ønsker vi å studere norske fylkeskommuners internasjonale engasjement gjennom å ta for oss to case (Telemark og Aust-Agder fylkeskommune).

Internasjonalt engasjementet er bredt definert og favner alt fra vennskapsavtaler med andre regioner, deltagelse i større regionale organisasjoner til hvordan de to fylkeskommunene evner å mobilisere andre nivåer og institusjoner innenfor fylket. Også deltagelse i prosjekter der en eller flere av de andre deltagerne er regioner utenfor Norges grenser er tatt med. Hvordan det internasjonale engasjementet ser ut er en beskrivelse av hvilke typer aktivitet de to fylkeskommunene bedriver på den internasjonale arenaen. Dette inkluderer hvilke former for samarbeid fylkeskommunene har, hvilke organisasjoner de er medlemmer av, og hvilke tematiske områder det drives prosjekter på. I tillegg til å si noe om det internasjonale engasjementet er vi også opptatt av å si noe om hvordan internasjonalt arbeid i fylkeskommuner er organisert og ledet.

Datamaterialet er skriftlige kilder som fylkeskommunale dokumenter, planer og annet informasjonsmateriale. I tillegg benyttes dokumenter fra de ulike prosjektene, samarbeidene og organisasjonene, som referater, organisatorisk informasjonsmateriale og lignende.

Hvordan måle internasjonalt engasjement: En bredde og dybdedimensjon

Kapittelet deler internasjonalt engasjement inn i to dimensjoner: bredde og dybde. Bredde i engasjementet skal måle hvor mange prosjekter, samarbeid og organisasjoner det enkelte fylket deltar i. Kapittelet vil også ta for seg den tematiske spredningen på engasjementet. Et fylke med et stort antall prosjekter, men lite tematisk spredning vil dermed ha en middels verdi på breddedimensjonen. Det samme gjelder dersom fylket har få engasjementer, men stor tematisk spredning. Skulle fylket ha mange prosjekter og stor spredning vil det få høy verdi. Dybde er ment å avdekke hvordan engasjementet blir vektlagt. En annen indikator på dybde er hvor høyt oppe i administrasjonen engasjementet er forankret. Dette måles ved hvilken posisjon de fylkeskommunale ansatte som er involvert i de ulike prosjektene, samarbeidene og organisasjonene har. Vi ønsker å ta for oss den rollen fylkeskommunen spiller i engasjementet. Tar den ledende roller, eller forholder den seg mer passiv. Slik avdekkes også tilfeller der fylkeskommunene eventuelt bare er støtte medlemmer eller passive deltagere. I slike tilfeller vil ikke prosjektet, samarbeidet eller organisasjonen telle med i bredden eller dybden. Dybdedimensjonen vil, i tillegg til å ta utgangspunkt i rolle i aktivitetene, også beskrive i hvor stor grad fylkeskommunene evner å mobilisere andre instanser og administrative nivåer i sitt internasjonale engasjement. Med instanser og administrative nivåer menes kommuner, private og offentlige organisasjoner og institusjoner, frivillige organisasjoner og lignende. Hvis flere av disse instansene er involvert i prosjekter og samarbeid, indikerer dette en dyp forankring av det internasjonale engasjementet.

Ut over klare ledende roller kan fylkeskommunene innta tre ulike roller. Disse rollene er løst basert på Ole P. Kristensens (1984) tre roller for det offentlig i produksjon av offentlige goder, men har blitt tilpasset slik at de bedre passer til vårt analyseopplegg. De tre rollene til Kristensen er arrangør, betaler og produsent. Rollen som arrangør innebærer å bestemme hvem som skal produsere, hvor mye og til hvilken kvalitet, og hvem som skal få tilgang til å forbruke produktet. Videre defineres arrangørrollen lik tilretteleggerrollen. Denne rollen har ikke nødvendigvis myndigheten som den klassiske arrangøren har, men den er lik i at det som regel er andre aktører som produserer. Et eksempel på en fylkeskommune som har en slik rolle er når fylkeskommunen har som hovedoppgave å koble parter i prosjekter sammen, koordinere arbeidet, arrangere samlinger og spre informasjon. Som regel er dette tilfellet i prosjekter der institusjoner på et lavere nivå er tatt med som produsenter.

Betalerrollen er blitt til sponsorrollen, som blir riktigere fordi det innebærer en ide om at man ikke nødvendigvis forventer å få et konkret produkt i gjengjeld. Rollen er spesiell fordi det som regel alltid er forbundet en utgift med det internasjonale engasjementet. Det er forventet at medlemmer av organisasjoner betaler medlemsavgift, og at de garanterer for en del av utgiftene i et prosjekt. Dette regnes likevel ikke inn under sponsorrollen. I Telemark er denne rollen nesten helt adskilt fra de øvrige rollene. I Aust- Agder kan den utvidede aktiviteten i skolene tjene som illustrasjon. Disse aktivitetene får penger fra fylkeskommunen, men drives i stor grad av skolenes egne ansatte, som også er de som får størst utbytte av engasjementet. Produsent er fortsatt produsent. I den produsentrollen som legges til grunn er det instansen som skal levere resultater som vurderes som produsent. I et miljøutviklingsprosjekt er det de som påtar seg å se til at prosjektene faktisk blir gjennomført som blir tildelt rollen produsent. Vektingen av disse er at det er produsentrollen som indikerer et dypere engasjement, mens tilrettelegger- rollen krever minst og er dermed den grunneste. Sponsorrollen er en ikke ubetydelig rolle, fordi den innebærer satsning av ressurser. Som regel ligger det en egenandel i alle prosjektene og samarbeidene som fylkeskommunene driver, men vi vil bruke begrepet kun når pengene går til noe fylkeskommunen er frakoblet fra sett bort i fra pengestøtten.

Den analytiske verdien av å se på dybde er at det internasjonale engasjementet gis et mål ut over kvantitet, altså antall prosjekter og lignende. Bare å se på dette ville en kunne gi et skjevt bilde av engasjementet. Det er likevel noen begrensninger for dybde dimensjonen. Det er ingen automatikk i at en fylkeskommune med mange deltagere på den internasjonale arenaen er dypt engasjert. For å få full klarhet i dette er man avhengig av å dokumentere hvor mye tid i løpet av et arbeidsår hver av de enkelte deltagerne bruker på internasjonalt arbeid. Dette vil variere. Denne typen data har vi så langt ikke inkludert i denne analysen. Dybde og bredde dimensjonen vil oppsummeres i en matrise der elementene av det internasjonale engasjementet vil være plottet inn etter organisasjonsform og tematiske kategorier, samt etter den rollen fylkeskommunen har hatt i engasjementet.

Vi velger å dele engasjementet inn i tre deler: - Vennskapssamarbeid, - Organisasjoner, - Prosjektbasert samarbeid. Et vennskapssamarbeid er som oftest et uforpliktende samarbeid der det ofte er uformelle møter og besøk mellom regionenes administrasjon og politikere som er hovedaktiviteten. Vennskapssamarbeid vurderes derfor ikke som særlig dype aktiviteter. Organisasjoner, på sin side, har som regel en agenda. Noen av organisasjonene er prosjektbaserte, men de fleste har som mål å utvikle og påvirke internasjonalt, og da spesielt europeisk, politikk som angår regioner. Deltagelse i organisasjoner kan være både passiv og aktiv. Her vil posisjon i organisasjonen spille en rolle. Ledende posisjoner vil vurderes som et dypere engasjement enn et vanlig medlemskap. Prosjektbaserte samarbeider er samarbeider som har en tidsavgrensning, og er typisk for engasjementet knyttet til Interreg. Prosjekter regnes som en indikasjon på dypt engasjement, men også her vil det vektlegges hvilken rolle regionen har eller har hatt i prosjektene. Prosjektene gir også en indikasjon på bredde, fordi det som oftest er her vi finner klare tema! Derfor utarbeides det faglige tematiske kategorier for prosjektene. Klassifiseringen som foreslås er "Infrastruktur", "Utdanning og forskning", "Landbruk/landskapsutvikling, kulturlandskap", "Miljø", "Arena- erfaringsutveksling" og "Innovasjon/næringsutvikling".

Tabell 8.1 Matrise for å beskrive det internasjonale engasjement

	Tilrettelegger	Produsent	Sponsor	Lederrolle
Vennskapssamarbeid				
Organisasjoner				
Prosjektbasert samarbeid				
- Infrastruktur				
- Landbruk/kulturlandskap				
- Arenaer- erfaringsutveksling				
- Innovasjon/næringsutvikling				
- Utdanning/forskning				
- Miljø				

De to fylkeskommunenes internasjonale engasjement

Hovedvedtaket i gjennomgangen av casene vil ligge på det som har blitt gjort og gjøres i nåtid, i betydningen år 2000 og fremover. Det er likevel nødvendig å kort redegjøre for det som har skjedd frem til år 2000, for å gi et dypere bilde av utviklingen i engasjementet. Dette vil kunne bidra ved å peke på hvilke forsøk som ble gjort på et tidlig stadium, hvilke som feilet og hvilke som hadde suksess.

Telemark og det internasjonale engasjementet; hva skjedde før år 2000?

Telemarks tradisjon for internasjonalt engasjement har røtter tilbake til tidlig 1990- tallet. Telemark hadde store problemer med lufttransportert sur nedbør. Dette kunne ikke løses av Telemark

alene, men krevde samarbeid mellom landene rundt Nordsjøbassenget. Dette samarbeidet var bakgrunnen for Telemarks senere medlemskap i Nordsjøkommisjonen (NSC), nærmere bestemt i 1991. Dette førte automatisk med seg medlemskap i Conference of Pheriperal Maritime Regions of Europe (CPMR). Senere fikk engasjementet en sterkere orientering mot de baltiske statene, noe som resulterte i deltagelse i Baltic Sea- State Subregional Co- operation (BSSSC). Gjennom Østlandssamarbeidet kom Telemark senere med i Assembly of European Regions (AER). Disse multilaterale samarbeidene er stort sett holdt uendret. Telemark forsøkte også å få i gang bilaterale næringssamarbeid med Russland og Tyskland. Samarbeidet med Tyskland og Russland var rent næringsmessig fundert. Målet var særlig å få til mer samhandel og økt eksport fra Telemark. Fylkeskommunen spilte en nøkkelrolle i begge tilfeller, som koordinator og i forhold til finansiering. Andre partnere var Norsk Hydro og Høgskolen i Telemark. Grunnet økende skepsis til samarbeidets avkastning trakk Norsk Hydro seg etter hvert ut, og fremdriften i samarbeidet stoppet opp. Avtalen falt sammen og er ikke lenger aktiv. Også samarbeidet i Tyskland stoppet opp på grunn av manglene interesse fra næringslivet (Sandnes og Gjertsen 2000).

På 1990- tallet var det Regionaletaten, en av tre etater i fylkeskommunen, som hadde ansvaret for det internasjonale engasjementet. Til rådighet hadde etaten anslagsvis 2 millioner kroner og 2,5 årsverk for et slikt engasjement. Retningslinjene for arbeidet ble løst beskrevet i sentrale dokumenter, som fylkesplanen, og det fantes spor av internasjonal tankegang også i andre dokumenter, som Handlingsplan for videregående opplæring. Ut over dette var ikke engasjementet særlig profilert. Få personer i administrasjonen var involvert. I 2000 bestilte fylkeskommunen en evaluering av det internasjonale engasjementet. I rapporten, kom det frem at mange av informantene mente at engasjementet i for stor grad var bundet opp i konkrete mål, og at dette gjorde at mye av deltagelsen tilsynelatende var verdiløs når målene ikke ble nådd. Flere mente også at arbeidet lå for mye på siden av det som var fylkeskommunens kjerneoppgaver, og at den eventuelle kompetansegevinsten hopet seg opp hos de få personene som involverte seg i arbeidet uten å ha noen kanal videre ut til administrasjonen eller politikerne. Rapporten fastslo med dette at arbeidet var for dårlig forankret i administrasjonen så vel som i kommunene og lokalsamfunnene for øvrig. Det ble også pekt på at de bilaterale samarbeidene feilet fordi de private partnerne, som Norsk Hydro, trakk seg ut. En av de viktigste konklusjonene fra rapporten var behovet for ny argumentasjon for det internasjonale arbeidet.

Veien videre etter 2000; Konsolidering og politisk vilje

Flere av de påpekte punktene i evalueringsrapporten ble tatt til følge. Telemark fylkeskommunes internasjonale engasjement har for eksempel etter år 2000 fått en mer sentral plass i administrasjonen. Det internasjonale arbeidet styres av et internasjonalt team bestående av fem personer. Videre har informasjonsmateriale om det internasjonale arbeidet økt kraftig i omfang. I en egen brosjyre om fylkets internasjonale engasjement (International Cooperation) tar fylket for seg det de mener er de viktigste prosjektene og samarbeidene Telemark har engasjert seg i. I denne brosjyren gjør fylkeskommunen rede for deres intensjoner med sitt engasjement. Et mål er å styrke det regionale nivået og øke dets påvirkningskraft i Europa så vel som nasjonalt. Dette skal oppnås gjennom å bidra til at samarbeidsrelasjonene med andre regioner i Europa blir flere og utvikles. Fylkeskommunen ønsker også å tilrettelegge for at deres samarbeidspartnere, kommuner, utdanningsinstitusjoner og næringsliv skal kunne ta ut merverdi gjennom samarbeid på tvers av regioner, blant annet ved å gi støtte til søknader om prosjekter og prosjektutvikling knyttet opp mot EU (jfr. Fylkesplanens handlingsdel). Målsetningene skal nås innenfor fem satsningsområder: prosjektutvikling med kommuner og andre instanser i Telemark, næringsutvikling med internasjonalt perspektiv, infrastruktur- trender og deltagelse i internasjonale prosjekter, skoler- deltagelse i EU programmer og arenaer- internasjonal deltagelse. Tematisk sprer engasjementet seg over et stort område, fra "Framers for nature", som har som mål å bidra til å bevare naturen i rurale strøk ved å gi støtte til bønder, til "Motorways of the Sea" (StratMos), som tar utgangspunktet i godstransport på sjøen mellom Nordsjø- og Barentsregionen. Medlemskapet i to av de store organisasjonene, NSC og CPMR framstår som sentrale i Telemark fylkeskommunes internasjonale orientering, og da

særlig fylkesordfører Gunn Marit Helgesens posisjon som president i NSC og 1. visepresident i CPMR. Hvordan ser så engasjementet ut litt mer i detalj med utgangspunkt i den bredde og dybdekategoriseringen som vi benytter oss av?

Telemark fylkeskommunes vennskapssamarbeid

Vennskapssamarbeid med Hubei i Kina er et pågående samarbeid, og skiller seg fra de fleste andre aktivitetene fylkeskommunen har internasjonalt, fordi det startet ut som et rent bilateralt samarbeid. Etter dette har flere partnere kommet til, som Innovasjon Norge, samt høyskolene i Telemark, Gjøvik, og Universitetet i Agder samt liknende utviklings- og utdanningsinstitusjoner i Kina. Fortsatt er partnerne kun fra to land, Norge og Kina. Utgangspunktet er en vennskapsavtale mellom de to regionene som ble undertegnet i 2006. Vennskapsavtalen har blant annet resultert i Hubei – Norway week. Den første Hubei – Norway Week ble arrangert i 2007, da Wuhan var vertskap for en delegasjon som inneholdt alt fra lokale entreprenører og foretningsmenn til offentlige ansatte og ikke- statlige organisasjoner som møtte en like sammensatt delegasjon fra Kina. Samarbeidet ønsker å utvikle og bedre foretningssmulighetene mellom Kina og Norge, og samtidig fremme kulturell utveksling. Telemark tok initiativ til en studie av de to regionene for å kartlegge på hvilke områder det var mest aktuelt med samarbeid. Fem områder ble valgt ut, Miljø og energi, Nytt materiale, Shipping og bygg, Helse og bioteknologi og Handel. Thrond Kjellebold er kontaktperson for Telemark, mens fylkesordfører Gunn Marit Helgesen er samarbeidets ansikt utad (www.norway-hubei.net).

Telemarks deltagelse i organisasjoner

Telemark fylkeskommunes engasjement i Nordsjøkommisjonen (NSC) krever spesiell oppmerksomhet. NSC er en av seks kommisjoner som ligger under paraplyorganisasjonen Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR). De fem andre er Atlantic Arc, Balkan and Black Sea, Islands, Intermediterranean og Baltic Sea. Til sammen dekker disse kommisjonene 154 regioner over 26 stater, med totalt 170 millioner innbyggere. NSC representerer 54 av disse regionene, fordelt på åtte land. NSC er bygget opp med det årlige foretningsmøte (årsmøte/generalforsamling) som øverste organ. Under denne befinner det seg en Executive Committee med 11 medlemmer, åtte nasjonale representanter og tre presidenter. Under denne er en strategisk komité ledet av en president, og på samme nivå finner en også de mer tidsbegrensede politiske ad- hoc gruppene. Nederst på organisasjonskartet er det fem tematiske grupper: Kultur og turisme, Innovasjon og utdanning, Marine ressurser, Bærekraftig utvikling og Transport. Hver av disse har sin egen formann, to viseformenn og en rådgiver. Det er under disse gruppene at størstedelen av prosjektarbeidet blir gjort. Gruppene er åpne for alle medlemmer, men hver region trenger ikke sende deltagere til alle gruppemøtene. Gruppene er også organisert forskjellig. Det er ulik møtefrekvens, og ulike arbeidsmetoder. Telemark har representanter i Kultur og turisme ved Geir Nordtveit, Innovasjon og utdanning ved Thrond Kjellebold, Marine ressurser ved Bjørn Reizs og Transport ved Lars J. Nicolaysen.

I 2004 ble fylkesordfører i Telemark, Gunn Marit Helgesen, valgt til president i NSC. I 2006 ble hun gjenvalgt. Med presidentskapet følger sekretariatet. Dette sekretariatet har ansvaret for den daglige driften av NSC. Dette innebærer å forberede sakspapirer til NSC- styret (Ex.com) og generalforsamlingen (GA), den praktiske planleggingen for GA og Ex.com møter, utredning på diverse EU- politikk og lobbyvirksomhet, økonomisk og faglig oppfølging og støtte til de tematiske gruppene, delta på møtene til de tematiske gruppene og generell kontorstøtte for de tematiske gruppene. Kostnadene ved et slikt sekretariat er på ca 2 millioner kroner og krever 2 årsverk. Av dette dekkes 135.000 euro av medlemskontingenter, mens resten dekkes av det norske nettverket. Det vil si at ca halvparten av utgiftene dekkes av de norske partnerne. Telemark har en person som jobber med NSC 100%, Vibeke Jacobsen, mens Lars Haukvik har en 80% stilling som sekretariatsleder.

Telemark fylkeskommune har ingen lederstillinger i de respektive tematiske gruppene. Likevel er det klart at fylkeskommunen har en klart viktig og ledende rolle i NSC. I tillegg til å være president i NSC, er Gunn Marit Helgesen også fylkesordfører. Dette viser ikke bare at Telemark har vilje til å ta ledende posisjoner, men også at de er villige til å fylle dem med lederskikkelser i administrasjonen og det politiske miljøet. At engasjementet må karakteriseres som dypt i dette tilfelle er det vanskelig å si imot.

Baltic Sea- State Subregional Co-operation (BSSSC) er organisatorisk svært lik NSC. Organisasjonen ble opprettet i Stavanger i 1989 og har som medlemmer representanter fra regionalt nivå, definert som det myndighetsnivået som er direkte under nasjonale myndigheter. Medlemskap er geografisk betinget, da BSSSC bare tar inn medlemmer fra de 10 landene med kystlinje mot det Østersjøen. Det er anslagsvis 170 regioner innenfor området rundt det Baltiske hav. BSSSC ser på det som sin hovedoppgave å fremme interessene til sine medlemmer mot nasjonale myndigheter, EU og andre institusjoner. I 2006 satt de opp sine fire viktigste arbeidsområder: Transport og infrastruktur, Maritim politikk, Bærekraftig utvikling oppnådd hovedsakelig gjennom energiproduksjon, energieffektivitet og helsefremmende arbeid, samt Sivil sikkerhet, med fokus på menneskehandel. Telemark fylkeskommune er ikke særlig involvert i denne organisasjonen. Bjørn Reiz er kontaktperson, men ingen representanter deltar på møtene i politikkgruppene. Medlemskapet i denne organisasjonen gir derfor ikke utslag på verken dybde- eller breddedimensjonen.

Prosjekter etter tema

Infrastruktur

StratMos, Motorways of the Sea: StratMos er et program som ligger under Interreg IV B Nordsjøprogrammet, og er i utgangspunktet en videreføring av Northern Maritime Corridor. Prosjektet startet i april 2008 og skal avsluttes først i 2011. Hovedproblemstillingen som skal møtes er hvordan kystområdene i Nordsjøregionen og Barentsregionen skal få til en effektiv, trygg og bærekraftig godstransport som knytter områdene sammen og bedrer den regionale utviklingen. Prosjektet er et samarbeid mellom offentlige og private institusjoner. Fra Norge deltar, sammen med Telemark, blant andre Rogaland, som er lead partner, og Logit Systems. Ut over dette deltar partnere fra Danmark, Tyskland, Nederland, Flandern, England og Skottland.

Prosjektet er organisert etter fire arbeidspakker og fem demonstrasjonsprosjekter. Tanken er at arbeidspakkene skal ta vare på det strategiske arbeidet i organisasjonen, mens demonstrasjonsprosjektene skal gi konkrete resultater. Telemark fylkeskommune har valgt å delta med representanter i to arbeidspakker og et demonstrasjonsprosjekt. Arbeidspakke A er prosjektkoordinasjon, med hovedoppgave å koordinere prosjektene, skape synergieffekter ved å etablere samarbeid med prosjekter også utenfor StratMos. Det er også denne gruppens oppgave å informere om resultatene av StratMos. Her deltar fylkeskommunen med tre personer: prosjektleder Thrond Kjellebold, Erling Dahl og Dawn Syvertsen. Thrond Kjellebold og Erling Dahl er også fylkeskommunens representanter i arbeidspakke C. Denne gruppen retter seg primært mot små og store havner, og har som oppgave å studere og utvikle disse slik at de i større grad kan bli komplementære og samkjørte logistisk og administrativt. Telemark har bare representanter i ett demonstrasjonsprosjekt, Barents Sea Intermodal Service. Prosjektet går ut på å utføre testseilinger for å skaffe erfaringer og informasjon, som skal brukes i arbeidet med å etablere forbindelser mellom kystområder og viktige, sentrale havner. Telemark har ingen ledende stillinger verken i StratMos- prosjektet som helhet, i arbeidspakkene eller i demonstrasjonsprosjektet. Det er forventet at fylkeskommunen, særlig gjennom demonstrasjonsprosjektet, skal produsere konkrete resultater i form av prøveseilinger og informasjon.

Nordic Transportpolitical Network (NTN) er også en videreføring av tidligere prosjekter. Prosjektet ble startet i 2003 og avsluttet i 2005, men møter blir fortsatt holdt og prosjektet lever videre gjennom nå etablerte ordninger. Telemark fylkeskommune deltok sammen med Vestfold, Aust- Agder, Vest- Agder, Rogaland, Hordaland og Møre- og Romsdal, samt regioner fra Danmark, Sverige og Tyskland. Ingen private aktører deltok som direkte partnere. Hovedmålet for prosjektet var å fremme en transportkorridor fra Sør- Norge og Vest- Sverige til Sentral- Europa, gjennom Jutland og Nord- Tyskland. Prosjektet var delt inn i tre delprosjekter. Det første dreide seg om datainnsamling og opprettelsen av en database der behovet for en slik transportkorridor ble dokumentert, og dataene kunne anvendes. Det andre tok utgangspunktet i den fysiske strukturen og logistiske utfordringer, og hadde som mål å beskrive transportnettverket på en slik måte at det kunne brukes som en felles referanseramme for utviklingen av strategier for aktørene. Det tredje tok tak i de eksterne faktorene som kunne ha innflytelse på transportpolitikken i korridoren, da særlig miljø og behovet for å utvikle bærekraftige transportløsninger. Prosjektlederen kommer fra Nord- Jylland, mens Rogaland var norsk prosjekteier. Telemark har en tilrettelegger- rolle i dette prosjektet. Det gir inntrykk av å være et forum heller enn et prosjekt, noe som understrekes i navnet. Telemark og partnerne skal i første omgang påvirke beslutningstagerne, og i liten grad produsere noen konkrete resultater eller sponse andre produsenter.

Landbruk - kulturlandskap

Farmers for Nature (F4N)- prosjektet ble satt i gang i 2004 og avsluttet i 2008. Det hadde som hovedmål å ivareta naturen, landskapet og den kulturelle identiteten i landlige, rurale områder. Prosjektet var et samarbeid mellom offentlige, private og til dels frivillige ressurser fra Nederland, Belgia, England, Shetland og Tyskland, med nederlandske Provincie Fryslân som lead partner. Prosjektet støttet bønder som de fremste ivaretakerne av det kulturelle landskapet. Telemark fylkeskommune ble representert gjennom Telemarksforskning, som var eneste norske deltager. Telemark hadde derfor ingen av sine ansatte i ledende posisjoner. Fylkeskommunen spilte en rolle som tilrettelegger. Det ble overlatt til andre instanser å produsere resultatene.

Canal Link ble satt i gang i 2003 og avsluttet i 2006. Den overordnede problemstillingen var hvordan nettverket av kanaler, elver og innsjøer i Nordsjøregionen kunne utvikles slik at den kulturelle og miljømessige arven ble ivaretatt. Telemark deltok, som eneste region fra Norge, sammen med regioner fra Sverige, Nederland, Belgia og Tyskland, Skottland og England. Lead partner var British Waterways. Telemark var norsk prosjekteier, og prosjektansvarlig var Thrond Kjellebold. Prosjektet ble delt opp i hele sju såkalte arbeidspakker, bare i Telemark, hvor hver av disse arbeidspakkene ble eid av kommunen eller den institusjonen som drev det. Arbeidspakkene inkluderte alt fra opprydding langs elver og kanaler til utbedring av småbåthavner i Kragerø og Bamble, og følgelig hadde de også målsetninger med stor spredning, fra økt turisme til miljøgevinst. Prosjektet er klassifisert under "Landbruk- kulturlandskap" fordi målsetningene er uklare og vidt definerte. Derfor legges det mer vekt på virkemidlene, som jeg samler under begrepet landskapsutvikling. Fylkeskommunen inngikk som partner i to av de lokale arbeidspakkene. Arbeidspakke 1, som handlet om markedsføring og PR, og hvor det konkrete resultatet skulle være en webside med informasjon om kanalene og elvene. Den andre var Arbeidspakke 7, som handlet om prosjektledelse, der oppgaven var å rapportere inn fremdrift og resultater til lead partner. Dawn Syvertsen og Thrond Kjellebold var Telemark fylkeskommunes representanter. Fylkeskommunen tar her en lokalt ledende rolle. Den spiller også rollen som tilrettelegger for de lokale prosjektene.

Water City International ble startet i 2002 og avsluttet i 2006. Prosjektet har som mål å utvikle og fremme byer der vann er en viktig ressurs. Telemark deltar ikke direkte som partner. Der er Skien og Porsgrunn som sender representanter, mens Thrond Kjellebold er satt opp som kontaktperson fra fylkeskommunen. Sammen med Porsgrunn og Skien deltar regioner fra Nederland, Sverige, Tyskland og Danmark, hovedsakelig byer. Fryslân i Nederland er lead partner. Fylkeskommunen spilte en rolle ved å fremme Porsgrunn og Skien som prosjektdeltager til Fryslân. Prosjektene som

ble sendt med var utviklet og eid av Porsgrunn og Skien. Disse byene måtte også betale en egenandel på 150 000 euro. Telemark har ingen ledende rolle i prosjektet, og har kun vært tilrettelegger for deltagelse for de to byene.

Arenaer erfaringsutveksling

Forum Skagerrak ble samlet i 2003 og avsluttet i 2007, men bygger på et samarbeid fra 1999. Forumet hadde som mål å opprette en permanent organisasjon som skulle ivareta interessene til områdene rundt Skagerrak. Telemark deltok sammen med Vestfold, Aust- og Vest- Agder og Østfold, som var lead partner, samt regioner fra Sverige og Danmark. Partnerne var offentlige instanser, som fylkeskommuner, men også private interesser var representert. Forumet delte sitt arbeid opp i arbeidspakker. Arbeidspakke 1 dreide seg om overgjødsling av havet. Arbeidspakke 2 omhandlet hindring av spredning av farlige stoffer, forsøpling og oljeutslipp. Lars Haukvik er satt opp som norsk kontaktperson for denne gruppen. Arbeidspakke tre rettet seg mot fisk- og skalldyroppdrett, arbeidspakke 4 hadde som mål å styrke samarbeidet i planleggingsarbeid som tok for seg kystsonen. Arbeidspakke 5 ønsket å etablere samordnet miljøovervåkning av Skagerrakområdet. Arbeidspakke 6 skulle drive informasjonsarbeid. Det skulle blant annet samles inn informasjon om havbunnens topografi og struktur. Som deltager har Telemark ikke spilt noen distinkt ledende rolle. Det er vanskelig å definere Telemark Fylkeskommunes rolle i henhold til sponsor-, tilrettelegger- eller produsentrollen i dette forumet, fordi lite dokumentasjon foreligger for hvordan slike oppgaver ble fordelt. Deltagelsen regnes derfor som grunn.

Green Port var en prosjektide som ble født i Telemark i 1999 og hadde som mål å få på plass et system for håndtering av avfall fra skip, med spesielt fokus på Nordsjøområdet. Før ideen ble oversendt Interreg- sekretariatet ble ideen videreutviklet sammen med Sogn- og Fjordane fylkeskommune og et nederlandsk konsulentfirma. Til slutt fikk prosjektet fem deltagere, fra henholdsvis Norge, Danmark, Nederland og Storbritannia. Fem arbeidspakker skulle ta for seg hver sin del av problemstillingen: romlig havneplanlegging, mottak for avfall fra skip, utvikling av en ledelsesstruktur for håndtering av avfall, implementering, pilotprosjekter og formidling samt prosjektledelse og kvalitetssikring. Resultatet skulle bli en mer bærekraftig og miljøvennlig skipsindustri. Telemark var lead partner i dette prosjektet. Over seg hadde de et styre. Dette styret bestod av en representant fra Danmark, en fra Sogn og Fjordane og en representant fra Storbritannia, i tillegg til Thrond Kjellebold. Under seg et sekretariat som også var hovedansvarlig for kvalitetssikringen. Hver region hadde en komité og en egen prosjektleder. Det samme hadde også hver arbeidspakke. Som lead partner var det Telemark som hadde ansvaret for den fortløpende kontakten med Interreg- sekretariatet, utsendelse av alle dokumenter og annen informasjon, arrangering av alle møter og samlinger, samt utbetaling til de andre underleverandører. Dette innebar helt klart ekstra ressurser fra Telemark sin side.

Euromountains.net var et prosjekt som gikk fra 2004-2007. Prosjektet dreide seg, som navnet tilsier, om felles utfordringer i regioner med fjellområder. Prosjektet hadde tre temaer det arbeidet med: forbedring av offentlige og private tilbud på fjellet, herunder infrastruktur, kultur, helse- og sosialtjenester samt tilrettelegging for bruk av fjell som rekreasjonsområde. Område to var utvikling og promotering av de ressursene fjell gir og foredle disse til kvalitetsprodukter, og til sist drift av skjøre fjellområder, rurale områder og naturressurser. Telemark deltok sammen med Buskerud, Hedmark, Oppland og Sogn- og Fjordane fra Norge, samt regioner fra Spania, Italia, Frankrike, Storbritannia og Portugal. Sogn- og Fjordane var norsk prosjekteier. Partene i prosjektet var i all hovedsak offentlige regionale myndigheter, men private institusjoner ble invitert til samlingene. I tillegg til seminarer og samlinger var arbeidet med temaene stort sett basert på studier som tok for seg de forskjellige problemstillingene. Telemark deltok som studieobjekt i to av disse studiene, under tema 1 og 3. Deltagere fra fylkeskommunen var Thrond Kjellebold, Ole Bjørn Steinmoen, Lene Hennum og Geir Berge Nordtveit. Telemark inntok i dette prosjektet har en rolle som tilrettelegger.

VNE- Inland Waterways of Europe ble satt i gang i 2005 og avsluttet i 2007. Prosjektet hadde som hovedmål å utvikle vannveier, som kanaler, elver og innsjøer, på en slik måte at den kulturelle arven ble ivaretatt. Samtidig ønsket man å utvikle nye måter å bruke disse områdene på. I gjennomføringen av prosjektet skulle det, i tillegg til studier av områdene, seminarer og arbeidsgrupper, opprettes en pilotorganisasjon kalt European Recreation Navigation Observatory (ERNO), som skulle fungere som en samlingsorganisasjon for teknisk og statistisk informasjon om turisme, rekreasjon og kulturell arv knyttet til vannveiene. Telemark deltar som eneste norske region, sammen med regionale og nasjonale myndigheter fra blant annet Storbritannia, Belgia, Nederland, Tyskland, Sverige, Ungarn, Italia, Frankrike og Spania. British Waterways er lead partner, mens Telemark er norsk prosjekteier. Thronvold er satt opp som kontaktperson. Fylkeskommunen var vert for en arbeidsgruppe med temaet "Networking" i 2006. Ut over dette har prosjektet mye til felles med Canal Link og Water City International, og det nevnes eksplisitt at prosjektene venter å dra nytte av hverandre. Telemark tok i dette prosjektet en ledende rolle, som norsk prosjekteier. Samtidig gir aktiviteten inntrykk av å være fokusert på tilrettelegging.

PIPE- prosjektet ble startet i 1999 og avsluttet i 2003. Det tok for seg utfordringen perifere regioner hadde når det kom til attraktivitet for unge mennesker. En særlig problemstilling var mangel på innovasjon og nye ideer for hvordan man skulle utnytte regionens ressurser og muligheter. Telemark deltok fra Norge sammen med Finnmark og Østfold, samt regioner fra Sverige, Latvia, Estland, Litauen, Finland og Russland. Norsk prosjekteier var Norsk kompetanseutvikling. Prosjektet er bygget opp rundt lokale ungdomsprojekter som skulle lede opp til en utstilling kalt EXPO, der ungdomsprosjektene skulle presenteres. Telemark hadde ingen ledende stilling i dette prosjektet. Underprosjektene ble utviklet av lokale aktører, mens Telemark hadde en tilretteleggerrolle.

Innovation Circle er en videreføring av PIPE, og tar utgangspunktet i den samme problemstillingen. Prosjektet har nå fått en ytterligere lokal forankring. Telemark deltar ikke lenger som partner, men har sendt Notodden kommune i sitt sted. Notodden eier prosjektet "Winter Lights in Telemark", som samlet lysdesignstudenter fra hele verden til Notodden for å lyssette kjente lokale steder. Prosjektet er ellers bygget opp som et nettverk av lokale prosjekter som i all hovedsak involverer ungdom. Telemark fylkeskommune har rollen som tilrettelegger.

SuPortNet II ble startet i 1999 og avsluttet i 2004. Prosjektet var rettet mot båtutrustning og de utfordringer som følger med disse. Østfold fylkeskommune stod som norsk prosjekteier. Sammen med Østfold og Telemark deltok Akershus-, Buskerud-, Vestfold-, Rogaland- og Sogn- og Fjordane fylkeskommune, samt flere norske kommuner og andre offentlige og private partnere. Utenfor Norge var det ca 80 ulike partnere fra Sverige, Tyskland, Polen, Litauen, Latvia og Estland. SuPortNet handlet om å samle inn og publisere informasjon som var relevant for båtturister. Dette innebar alt fra informasjon om tidevann til avfallshåndtering og badeinformasjon. Informasjonen ble gjort tilgjengelig gjennom nettsiden supernet.org. Det ble også vedtatt en målsetning om å etablere et driftsselskap som skulle drive denne siden på permanent basis. Andre målsetninger var å få frem en miljøgevinst som et resultat av spredning av "best practice"- avfallshåndtering. Det som gjør at dette prosjektet likevel klassifiseres under "Arena- erfaringsutveksling", og ikke under "Miljø", er at det vektlegger prosjektform og virkemidler mer enn målsetninger. Telemark hadde ingen ledende rolle i prosjekter, men bidro som tilrettelegger gjennom spredning av informasjon.

Innovasjon/næringsutvikling

BESST. Business and Environment linked through Small- Scale Tourism" er et prosjekt som gikk fra 2003 og ble avsluttet i 2008. Som navnet indikerer var målet å stimulere til økonomisk vekst i rurale strøk ved å fokusere på det spesielle ved hver enkelt region. Slik ønsket man å tiltrekke seg nye turister, og linke de økonomiske interessene og de unike omgivelsene. Det er Fyresdal kommune og ikke Telemark fylkeskommune som har representanter i prosjektet. Her har fylkeskommunen helt klart spilt en tilrettelegger- rolle.

Connect Baltic Sea Region (CBSR) er ikke egentlig et prosjekt, men en stiftelse av frivillige der målet er å koble entreprenører, kapital og kompetanse. Modellen stammer fra San Diego U.S.A. og ble etablert der i 1985. For de baltiske landene ble en slik organisasjon opprettet i 1992, gjennom en prosjektsøknad til Interreg IIIB. Medlemmer i stiftelsen er en rekke private og offentlige institusjoner. Sammen med Telemark Fylkeskommune er også Akershus-, Buskerud-, Hedemark-, Oppland-, Vestfold- og Østfold fylkeskommune medlemmer. Telemark fylkeskommune er med som tilrettelegger for lokale entreprenører som trenger en link inn i systemet, men har ingen ledende stilling i organisasjonen som helhet. Fylkeskommunen forpliktet seg også til å støtte prosjektet med et pengebeløp, ca 200.000 – 300.000 over tre år. Det kan diskuteres om denne stiftelsen også kunne stått under ”Arenær- erfaringsutveksling”. Argumentet for ikke å gjøre dette er at det er en klar sammenheng mellom mål og virkemidler. CBSR formidler aktivt kontakt mellom partene, i motsetning til å kun organisere konferanser eller seminarer.

Utdanning

Gateway to Guidance er et prosjekt som gikk fra 2005 – 2007, og som sprang ut fra den utfordringen en arbeider stod overfor hvor teknologien utvikles i stort tempo og kravene og forventningene til oppdatert kompetanse øker. Et annet fokus var hvordan en kunne få langtidsarbeidsledige tilbake i jobb. Målet var at hver region skulle utvikle et system for veiledning videre i og tilbake til arbeidslivet, under slagordet Lifelong Learning. Med i prosjektet var også regioner fra Danmark, Irland, Slovakia og Storbritannia. Utfordringene skulle løses gjennom et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Telemark innehar en ledende rolle som promotør. En rolle som promotør kan linkes til en rolle som tilrettelegger, fordi oppgaven er å finne mulige partnere, og tilrettelegge for samarbeid.

GLOCAL- Global Education Business Partnership ble satt i gang i 2003 og avsluttet i 2006. Prosjektet skiller seg noe ut ved ikke å være et Interreg- prosjekt. Det er derimot knyttet til EU, gjennom Leonardo da Vinci- programmet. GLOCAL- prosjektet var et samarbeid mellom 19 regioner. Utenom Telemark deltok regioner fra Storbritannia, Finland, Sverige, Danmark, Spania og Estland. Prosjektet hadde som mål å bedre utdanningen for unge mennesker slik at de sto bedre rustet til å møte arbeidshverdagen ved fullført utdanning. Arbeidet ble delt opp i tre tematiske pakker, og tre generelle pakker. Arbeidspakke 1, Work related learning, hadde tre underkategorier. Student Involment, Personell Involment og Initial Teacher Training. De to siste temapakkene var Sosial Inklusion og Partnership. De tre generelle pakkene var Research, Analyse & Evaluation, Dissemination (Formidling) Strategy og Management. Telemark hadde ingen ledende rolle i dette prosjektet, men de var verter for en partnership- konferanse i 2004. Prosjektleder for Telemark var Arne Johan Moen, ansatt ved Bamble videregående skole.

Et aspekt ved Telemarks internasjonale engasjement som er vanskelig å fange opp, er den rollen fylkeskommunen har som sponsor av prosjektarbeid i instanser som i liten grad har tilknytning til fylkeskommunens administrative struktur. Idrettsklubber, fritidsklubber og teatergrupper er bare noen eksempler blant de som får støtte. Noen av disse midlene går til utvikling av Interreg-programmer, mens andre støtter prosjekter på siden av det de eksisterende strukturene. Eksempler er elevutvekslingsprogrammer og kulturelle studiereiser. Til sammen støttet fylkeskommunen i 2008 21 ulike prosjekter med til sammen 522 715 kr i internasjonaliseringsstilskudd, hvor tilskuddene varierer fra mellom 4 000 til 50 000 kr.

Tabell 8.2 Oppsummering av det internasjonale arbeidet i Telemark fylkeskommune

	Tilrettelegger	Produsent	Sponsor	Lederrolle
Vennskapssamarbeid	x			
Organisasjoner	x			x
Prosjektbasert samarbeid				
- Infrastruktur	x	x		
- Landbruk/kulturlandskap	xx			x
- Arenaer- erfaringsutveksling	xxxxx			xx
- Innovasjon/næringsutvikling	xx			
- Utdanning/forskning	xx			
- Miljø				

Av tabell 2 framkommer det at Telemarks internasjonale engasjement er spredt over et stort institusjonelt felt, fra uformelle vennskapssamarbeid til prosjektbasert samarbeid. Vennskapssamarbeidet med Hubei representerer et klart brudd med det øvrige engasjementet. Dette er det eneste samarbeidet der en av deltagerregionene ligger utenfor Europa. Ut over dette er størstedelen av engasjementet knyttet opp mot EU og Interreg. Vennskapssamarbeidene er i mindretall, vekten ligger helt klart på det prosjektbaserte samarbeidet. Fylkeskommunen viser også vilje til å påta seg ledende posisjoner i både prosjektene og organisasjonene de deltar i. Av prosjekter er det fokusert på arenaer- erfaringsutveksling. Dette er prosjekter som ikke nødvendigvis har klare produksjonsmål. De dominerende målsetningene i disse prosjektene handler om koordinering og samarbeid på områder der regionene har felles problemstillinger eller muligheter, slik at det gir en mest mulig fruktbar erfaringsutveksling. Dette er bakgrunnen for at tilretteleggerrollen er den mest utbredte.

Gjennom deltagelse i de ulike organisasjonene og forumene bygger Telemark opp kompetanse på europeisk prosjektarbeid. Selve produksjonen ligger i stor grad hos lokale produsenter. Dette kan være kommuner, eller det kan være andre offentlige eller private instanser. Fellesnevneren er at de som regel ligger på et lavere nivå enn fylkeskommunen. I rollen som tilrettelegger er fylkeskommunen mest involvert tidlig i prosjektfasen. Fordi norske regioner ikke kan foreslå prosjekter til Interreg uten deltagelse fra regioner i medlemsland, gir dette en spesiell utfordring. Telemark har løst denne problemstillingen ved å bruke fylkeskommunens nettverk til aktivt partnersøk. En vanlig fremgangsmåte er at fylkeskommunen støtter en såkalt LØFT- analyse, der man kartlegger på hvilke områder en kommune har størst utviklingspotensial. Deretter forsøkes det gjennom de foraene og organisasjonene fylkeskommunen deltar i å finne regioner med de samme utfordringene, eller det forsøkes å koble kommunen på et allerede eksisterende prosjekt. Etter at en slik kobling er gjort, trekker fylkeskommunen seg noe tilbake, men stiller som regel en person til rådighet som fylkeskommunens kontaktperson for prosjektet. Denne personen er som regel Thronnd Kjellevoid. Enkelte personer går hyppig igjen i prosjektene og organisasjonene. I tillegg til Kjellevoid er det Bjørn Reisz som er knyttet til flest prosjekter og organisasjoner. Dawn Syvertsen, Lars Haukvik og Vibeke Jacobsen er også navn som nevnes hyppig. Jacobsen og Haukvik har unike stillinger i form av å være ansatt i sekretariatet tilknyttet NSC. Andre personer som er tilknyttet det internasjonale engasjementet, eksempelvis de som er tilknyttet de ulike tematiske gruppene i NSC, er som regel der i kraft av sin fagkompetanse på feltet. De har stillinger i fylkeskommunen knyttet direkte til temaet for den gruppen de deltar i. Andre igjen hentes inn fordi de er knyttet til underprosjekter. Disse kan være ansatte i kommuner eller ha nøkkelstillinger i andre institusjoner som deltar i prosjektene under fylkeskommunen. Dette er blant annet tilfellet med Ole Bjørn Steinmoen, Lene Henum og Geir Berge Nordtveit i Euromountains.net.

At det tilsynelatende ikke finnes prosjekter som faller under enkelte av de tematiske kategoriene, som for eksempel miljø, betyr ikke at det ikke er en problemstilling som arbeides med. Miljø er en målsetning som dukker opp i flere av prosjektene der det egentlig er andre problemstillinger som dominerer aktiviteten. Deriblant landskapsutvikling/kulturlandskap, en kategori flere av prosjektene til Telemark faller inn under. Mange av disse er knyttet til vann, noe som kan ha sin forklaring i fylkets historie, der Porsgrunn og Skien var tradisjonelle sjøfartsbyer, og hvor Porsgrunnselven fortsatt dominerer landskapet. Telemark har også høye fjell og dype daler, og denne variasjonen i topografien gir ulike utfordringer. Ved å aktivisere lokale krefter til å bli bevisste på hvilke muligheter de ulike naturområdene gir, kan man bidra til å øke produktiviteten og attraktiviteten til kommuner og småsamfunn som er avskåret fra fylkessentrum.

I sin ledende rolle som president i NSC viser Telemark vilje til å bruke ressurser på å forsøke å påvirke de større linjene i europeisk regionalpolitikk. At presidenten også er fylkesordfører viser at også toppnivået politisk er involvert i arbeidet. Gjennom driften av sekretariatet til NSC bruker Telemark penger ut over det som kreves fra en vanlig deltager. NSC satses på fordi fylkeskommunen ønsker et bredere kontaktnett mot Europa, og samtidig øke kompetansen på europeisk politikk hos nøkkelpersoner i fylkeskommunen.

I rollen som sponsor fordeler fylkeskommunen relativt små midler, sett i forhold til antall prosjekter, selv om totalsummen på i overkant av 500 000 NOK er betydelig. Fylkeskommunen involverer seg ikke så mye i disse prosjektene etter at midlene er delt ut. Denne aktiviteten viser fylkeskommunens vilje og evne til å mobilisere andre instanser i sitt internasjonale engasjement. Gjennom å tilby å sponse prosjekter på denne måten lager fylkeskommunen en insentivstruktur lik den selv får tilbudt gjennom strukturfondene og Interreg. Det er dermed ikke kun fylkeskommunen som blir integrert på den internasjonale arenaen.

Dermed får vi et bilde av en fylkeskommune med både et bredt og et dypt internasjonalt engasjement. Prosjektene og organisasjonene har en bred tematisk flate, og fylkeskommunen legger vekt på god forankring både i egen administrasjon og hos kommunene eller de andre underaktørene som skal nyte godt av prosjektene. Vi finner en klar utvikling i engasjementet, fra de tidligere, spede forsøkene på samarbeid der få parter deltok, og der prosjektarbeidet var svært resultatorientert, til fokus på nettverkssamarbeid og forum for diskusjon av felles problemstillinger, løsninger og erfaringsutvekslinger. Disse tematiske problemstillingene er svært ulike, og ofte spesifikt knyttet til en egenskap ved deltagerne i forumene. Samarbeidet mellom Telemark og Hubei framstår som godt eksempel på hvordan fylkeskommunen utnytter allerede opprettede kontaktpunkter til å finne temaer å samarbeide om. Det som startet ut som et vennskapssamarbeid mellom to høyskoler er nå blitt mer et tematisk samarbeid som brukes aktivt for å fremme næringslivssamarbeid og kontakt, som har kuliminert i en årlig samling enten i Telemark eller i Hubei, der interesser kommer sammen og legger grunnlaget for nye prosjekter.

Utviklingen av det internasjonale engasjementet ser ikke ut til å stoppe der. Telemark fylkeskommune har en stor katalog med mulige fremtidige prosjekter som vurderes, og flere prosjektforslag er oversendt Interreg for vurdering. Satsingen på internasjonale kontakter er tilsynelatende stadig økende.

Aust- Agder i verden: Vennskap og solidaritet

Historien til Aust- Agder fylkeskommunes internasjonale engasjement er forskjellig fra Telemarks. For det første er den kortere og mindre omfattende. Det vil si, at Aust- Agder ikke har hatt noe utpreget internasjonal profil før et stykke ut på 2000- tallet. To hendelser har vært viktige for hvordan fylkeskommunens engasjement har utviklet seg: det første var opprettelsen av Sørlandets Europakontor i 2005. To år senere, i 2007, ble det opprettet et felles internasjonalt sekretariat for Aust- og Vest- Agder. Sekretariatet kom som et resultat av ønske om en sterkere samordning mellom Agder- fylkenes internasjonale engasjement. Frem til da hadde Aust- Agders engasjement

vært preget av tilfeldigheter og uklar organisering. Blant de tidligere aktivitetene finner vi vennskapssamarbeid med Viborg amt i Danmark, og en samarbeidsavtale med Rezekne i Latvia. Vennskapet med Viborg bygger på en avtale inngått i 1988, og har i all hovedsak bestått av besøk og utvekslinger av administrativt ansatte og politikere. Samarbeidet med Rezekne var i større grad et solidaritetsprosjekt drevet av Arendal kommune. Fylkeskommunen ble medlem av NSC i 1991 og gjennom det CPMR, og hadde et samarbeid med andre regioner i Skagerraksamarbeidet innenfor kultursektoren. På midten av 90- tallet var dette stammen i det internasjonale engasjementet. Fylkeskommunen som sådan hadde få prosjekter. Samarbeid på institusjonsnivå, skolenivå og mellom frivillige organisasjoner ble sett på som mer verdifullt (FT- sak 62/97). En liknende formulering ble gjentatt i en fylkestingsmelding, der fylkestinget særlig peker på det internasjonale arbeidet som drives og de samarbeidsrelasjonene som er utviklet utover det sentrale politiske og administrative plan som svært positivt (FT- melding nr. 18/98). Særlig skolene i Aust- Agder var og er aktive. Fra mai 1996 vedtok EU et nytt fellesskaps- initiativ, Interreg IIC, som fikk stor betydning for utviklingen av det internasjonale engasjementet i Aust- Agder. Under utarbeidelsen av Nordsjøprogrammet ble fylkeskommunen i større grad trukket inn i mer omfattende prosjekter med flere deltagere, deriblant The North Sea Circuit og SEAGIS. Interreg IIC ble lagt ned i 2001, men erstattet av Interreg IIIB, og Aust- Agder ønsket gjennom sin deltagelse i NSC å ta en mer aktiv rolle ved å fremme prosjekter og programområder som fylkeskommunen kunne tenke seg å samarbeide internasjonalt om (Fylkesplanen 2000- 2003 kap. 3).

Innen år 2001 hadde engasjementet vokst såpass at fylkeskommunen så nødvendigheten av å utvikle en strategi. Fylkesrådmannen utarbeidet et forslag til en slik strategi. Der sto det at Aust- Agder skulle forsette å engasjere seg i internasjonalt regionalt samarbeid, og at det internasjonale engasjementet skulle bidra til hovedmålsetningene. Hovedmålsetningene som ble foreslått var økt forståelse og vennskap over landegrenser, en mer bærekraftig utvikling, og økt kompetanse og nye impulser som kan komme fylkets innbyggere til gode. I komitébehandlingen av saken ble det lagt til å arbeide for å få klarere politiske målsetninger og større praktisk nytteverdi inn i de internasjonale samarbeidsorganisasjoner som fylket deltar i og de bilaterale kontaktene som fylket har. For å nå disse målsetningene skulle strategien legge vekt på å styrke demokratiske verdier, øke kompetansen om internasjonale forhold særlig blant de unge, og spre kjennskap til Aust- Agder ut over landets grenser, sikre biologisk mangfold og sosial trygghet samt øke kompetanseoppbygging, egenutvikling og handelssamkvem i næringslivet. Dette ble enstemmig vedtatt, og dermed hadde Aust- Agder fylkeskommune en internasjonal strategi (FT- sak 27/01). Som tidligere nevnt ble det senere opprettet et Europakontor i 2005 og et felles internasjonalt sekretariat for Aust- og Vest- Agder i 2007.

Aust- Agders vennskapssamarbeid

Vennskapssamarbeidet med Viborg ble startet i 1988. Vennsapsavtalen gjelder i utgangspunktet mellom Aust- Agder og Viborg, men også Vest- Agder har hatt representanter med på studieturene som arrangeres. Samarbeidet har ingen egne definerte målsetninger. Den faktiske aktiviteten er i stor grad informasjons- og erfaringsutveksling. Blant annet har et av besøkene fra Aust- Agder til Viborg hatt den danske regionale forvaltningsordningen som tema. Dermed får den status som en arena for erfaringsutveksling.

Rezeknesamarbeidet startet i utgangspunktet ut som et samarbeid mellom Arendal og Rezekne by i Latvia. I 1996 sluttet Aust- Agder fylkeskommune seg til avtalen, sammen med Rezekne distrikt. Siden den gang har avtalen blitt revidert en rekke ganger. Samarbeidet har hatt klare trekk av nødhjelp, der hovedaktiviteten har vært sosiale hjelpetiltak av ulik art. Dette gir seg også uttrykk i at samarbeidet i stor grad drives på medarbeidernes egen tid og egne ressurser. Uten dette ville samarbeidet mest sannsynlig stoppet opp. Senere har samarbeidet fått klarere målsetninger og strategier, og demokrati- og by- og regionsutvikling har fått større betydning. Flere konkrete tiltak har blitt satt i gang, deriblant anskaffelse av utstyr og økonomisk støtte til skoler, sykehus, sosialsentre og lignende. Et prosjekt ble satt i gang for å utbedre og oppgradere vannforsyningsnett i byen.

Elever fra skoler i Aust- Agder har hospitert på skoler i Rezekne. Andre parter har således blitt trukket inn i samarbeidet, private så vel som offentlige. I 1994 ble Vennskapsforeningen Arendal – Rezekne stiftet. Dette er en privat stiftelse som støtter drift av institusjoner med direkte økonomisk støtte. Sørlandet Sykehus Helseforetak har et samarbeid med sykehuset i Rezekne, som er konstruert rundt rus- og avhengighetsbehandling. Frem til 2004 ble store deler av samarbeidsprosjektene finansiert gjennom støtte fra Utenriksdepartementet. Etter dette ble fylkeskommunen nødt til å finne nye finansieringsmuligheter. Svaret ble å søke på midler fra EØS- midlene som Norge måtte ut med for å få på plass en ny EØS- avtale. Ca 425 millioner NOK ble gitt til Latvia. I forbindelse med denne omleggingen ble det satt i gang en prosess der målet var å komme opp med prosjektideer Rezekne ønsket å prioritere innenfor retningslinjenes prioritetsområder. Følgende tre områder ble valg for arbeidet med prosjektforslag og nettverksbygging: Helse- redusere og forebygge livsstilsrelaterte sykdommer, barn med spesielle behov og bevaring av den europeiske kulturarv. Ingen av prosjektene Rezekne søkte om finansiering til fikk støtte etter første søknadsrunde. Avtalen ble sist revidert i slutten av 2007, da den ble forlenget til 2011. Da ble det lagt vekt på at Latvia, som EU- medlem, hadde fått tilgang på støtteordninger og programmer der også Norge, og da Aust- Agder kunne delta i. Rezekne hadde også hatt en svært god økonomisk utvikling. På bakgrunn av dette kunne fokus på samarbeidet endres ytterligere vekk fra nødhjelp og i større grad fokusere på samarbeid med gjensidig nytte innenfor felles prioriteringer, som energi, bærekraftig utvikling, næringsutvikling og kultur og utdanning. Bistandselementet ble ikke tatt helt ut av avtalen, da fylkeskommunen anerkjente at det fortsatt var behov for støtte, særlig til de aller fattigste som ikke hadde fått ta del i den økonomiske veksten.

Aust- Agders deltagelse i organisasjoner

Aust- Agder deltar i NSC sammen med Telemark. Aust- Agder er medlemmer av fire av fem faggrupper: samferdsel, kultur, næringsutvikling og miljø. Faggruppene er aktive når det gjelder å få fram prosjekter under Nordsjøprogrammet i EU's Interreg IIC/IIIB ordning. Sammen med SAVOS har Aust-Agder tatt flere initiativ for å få saker fram på NSC's generalforsamling. På generalforsamlingen i 2001 fremmet SAVOS (Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet) to forslag til resolusjoner, begge ble vedtatt. Ut over dette har ikke Aust- Agder noen ledende posisjon i organisasjonen. (<http://www.aa-f.kommune.no/sitepageview.aspx?articleID=306>)

Deltagelsen i BSSSC er det dypeste Aust- Agder har. Oddvar Skaiaa er en av to styremedlemmer fra Norge. Styret skal bestå av to representanter fra hvert land. Styremedlemmene kommer med et regionalt politisk mandat, og møtes jevnlig. Det er styret som har ansvaret for organisasjonens arbeid med de politiske målsettingene. En gang i året kommer styret sammen og avgjør BSSSCs fremtidige politiske aktiviteter. Denne deltagelsen står det ellers lite om. Aust- Agder trekker heller ikke frem dette arbeidet som spesielt viktig, på tross av den ledende stillingen. (<http://www.bsssc.com/section.asp?id=85&pid=91>) (<http://www.bsssc.com/section.asp?id=206&pid=77>)

Sørlandets Europakontor ble opprettet i 2005 og ligger i Brussel. Kontoret eies av de to Agder- fylkene, samt Arendal og Kristiansand kommune og Agderrådet. Kontoret har som mål å bidra i utviklingen av et mer internasjonalt nærings- og samfunnsliv som utnytter mulighetene i Europa, være en link til det europeiske markedet for næringslivet i Agder. Det ønsker også å være en kanal for tilgang til økte faglige og økonomiske ressurser fra EU, være en kilde til å heve Agder-regionens kompetanse om EU og EØS og generelt være Agders kontaktpunkt i Europa. Kontoret har en ressursgruppe bestående av folk fra flere institusjoner, som LO og NHO, Universitetet i Agder og Innovasjon Norge. Fra Aust- Agder fylkeskommune deltar Sverre Fosse. Aust- Agder fylkeskommune sponser dette kontoret, samtidig som de deltar i planlegging, tilrettelegging og informasjonsspredning.

Norsk Informasjonskontor Sørlandet ble etablert i 1990 og er ett av åtte kontorer i Norden som arbeider for økt samarbeid innen Norden og Baltikum. Kontoret både initierer og har prosjektledelse på flere prosjekter. Kontoret har blant annet sekretariatet for det overnevnte

Rezekne- samarbeidet. Aust- Agder fylkeskommune har en representant i syret, i tillegg til å støtte kontoret økonomisk. Kontoret i seg selv har ingen prosjektproduksjon, men opptrer som en informasjonskanal for andre som ønsker å drive prosjekter i Norden og Baltikum. Her har Aust- Agder en utpreget sponsorrolle.

Sørlandets Europakontor og Norsk Informasjonskontor Sørlandet, er ikke klassiske organisasjoner, og deres plassering sammen med BSSSC og NSC er derfor ikke helt presis. Likhetsstrekkene er likevel så mange at vi velger å plassere dem under samme kategori. Sørlandets Europakontor og Norsk Informasjonskontor Sørlandet har begge som hovedoppgave å fange opp signaler fra Europa og forsøke å påvirke de politiske prosessene. Driverne av kontorene kan sammenliknes med medlemmer i en organisasjon, og de som arbeider ved kontorene kan sees på som medlemmenes representanter. Den største forskjellen er at kontorene organiserer sitt arbeid i mindre grad etter faglige tematiske felt.

Prosjekter og samarbeid etter tema

Arena- erfaringsutveksling

The North Sea Circuit er et pågående prosjekt som omhandler sykkelruter rundt om i Europa. Prosjektet var et av tre prosjekter som ble fremmet og sponset gjennom NSCs kultur- og turismegruppe til det tidligere Interreg IIC programmet, som finansierte 50% av prosjektet. Senere ble det tatt over av Interreg IIIB under navnet North Sea Cycle Rout – Cycling on, hvor Rogaland var lead partner. Prosjektet har over 70 deltagerregioner fra Belgia, Nederland, Tyskland, Danmark, Sverige, Norge, Skottland og England. Som målsetning har prosjektet hatt å utvikle trygge, gode og sammenhengende sykkeløyper rundt Nordsjøen. Dette fant støtte under Interregs målsetninger om å bidra til bærekraftig utvikling. Strukturen i prosjektet er i stor grad basert på lokale aktiviteter administrert og koordinert av en overordnet struktur. Dermed har prosjektet også bidratt til utvikling av lokale områder, nye foretningsmuligheter og økt turisme til de stedene der den offisielle sykkelruten går. Prosjektets aktivitet ut over dette har vært å samle partnerne til konferanser og å promotere sykkelruten ved å lage arrangementer for brukerne av sykkelrutene. North Sea Cycle Rout (NSCR) er også sertifisert av Guinness rekordbok som den lengste sykkelruten i verden. I dag drives prosjektet i all hovedsak gjennom en webside som sprer informasjon om ruten og om arrangementer, inneholder et fotogalleri og gir syklistene som bruker ruten mulighet til å kommentere den. Som deltager har Aust- Agder bidratt ved å promotere prosjektet gjennom kultur- og turismegruppen. En del av ruten går igjennom Aust- Agder. Dette har bidratt til en del lokale prosjekter, der fylkeskommunen har opptrådt som tilrettelegger. Aust- Agder har ikke hatt noen ledende stilling i prosjektet.

Det Skandinaviske Triangel ble satt i gang i 2001 og var et samarbeid mellom Agder- fylkene, Västra Götalandsregionen og Nord- Danmark. Samarbeidet hadde i utgangspunktet fire satsningsområder: næringslivsutvikling, IT/fjernundervisning, kultur og Nordic Link. Sistnevnte ble siden tatt ut i september 2001. Arbeidet er blitt organisert ved en regional politisk styringsgruppe, en regional tjenestemannsgruppe og et sekretariat. Ordfører/sekretariat går på omgang. Samarbeidet har vært prosjektdrevet: et skandinavisk e-learning prosjekt, gjennomføringen av Skandinaviske opplevelseskongresser, maritimt partenariat, TV- triangelet og Fasett- konferanser. Ut ifra dette ser det ut til at Aust- Agder fylkeskommunes rolle i stor grad er som sponsor og tilrettelegger for andre offentlige og private institusjoner. Samarbeidet ble avsluttet i 2006.

Forum Skagerrak er det samme forumet som Telemark har deltatt i. Arbeidet dreide seg hovedsakelig om informasjonsinnhenting og spredning. Aust- Agder hadde ingen ledende rolle, men deltok som tilrettelegger for andre instanser.

Infrastruktur

Nordic Transportpolitical Network (NTN) er det samme prosjektet som Telemark deltar i. For Aust- Agder er det Ola Olsbu som er satt opp som kontaktperson, og er den som stiller på møtene. Ola Olsbu er ansatt som plansjef i Aust- Agder. Han har også hatt med seg fylkesordfører Oddvar Skaiaa. Aust- Agder har ingen ledende rolle i dette prosjektet. På samme måte som for Telemark ønsker Aust- Agder i all hovedsak å drive påvirkningsarbeid og tilrettelegging for praktiske løsninger for transporten i Nordsjøområdet.

Miljø

Sustainable Development in Coastal Tourist Areas (SDCTA) ble satt i gang i 1999, og skulle, som navnet tilsier, sikre beskyttelsen av sensitive kystområder fra miljøskader påført av turisme, finne gode måter å administrere trafikk i disse områdene og økonomisk gjenoppbygging av feriesteder nær kysten slik at disse blir bevisste på sin rolle ikke bare som en turistattraksjon, men også service-sentere for kystområdet, slik at forfall blir deres ansvar. Aust- Agder deltok i prosjektet sammen med regioner fra Storbritannia og Nederland, med Norfolk County som lead partner.

Innovasjon/næringsutvikling

Women in Business (WIB) er et program som startet i 2009 og skal vare til 2011, og hører inn under Interreg IVA, som er et nystartet program for Kattegat- Skagerrakområdet. Målet for prosjektet er å styrke Skagerrak- regionens konkurranseevne gjennom å stimulere til innovasjon, utvikling og bærekraftig vekst i små og mellomstore bedrifter drevet av kvinner. Rent konkret skal prosjektet arrangere tre konferanser og seks vekstsamlinger, samt utarbeide en virtuell møteplass for nettverkssamarbeid. Fra Norge deltar Aust- og Vest- Agder, samt regioner fra Danmark og Sverige. Det er Foreningen Norden / Nordisk informasjonskontor som er lead partner, mens Aust- Agder er norsk prosjekteier. Prosjektet forutsetter deltagelse også fra private institusjoner og utdanningsinstitusjoner. Dette prosjektet har mye til felles med CBSR, og kunne derfor fint stått under Arena- erfaringsutveksling, men av samme grunn som med CBSR er det valgt å ta det med under Innovasjon/næringsutvikling. Aust- Agder fylkeskommune har som lead partner tatt en klart ledende posisjon i prosjektet.

Kreativ Interaksjon i Arbeidslivet (KIA) er nok et prosjekt under Interreg IVA. Fokuset for prosjektet er å få utnyttet den kreative kraften i kultursektoren for å styrke konkurransesituasjonen for Skagerrak. Deltagere i prosjektet er Aust- og Vest- Agder, Østfold Fylkeskommune, Region Nordjylland og Västra Götalandsregionen. Lead partner er ApEx- Senter for Anvendt opplevelsesøkonomi ved Aalborg universitet. Konkret skal kunstnernes kreative kunnskap og nye ideer og perspektiver bidra gjennom 30 separate innovasjonsallianser mellom bedrifter og kunstnere i Danmark, Sverige og Norge. Prosjektet skal også forsøke å finne et verktøy for å måle effekten av slike allianser. Aust- og Vest- Agders aktivitet i dette prosjektet er, gjennom sitt felles sekretariat, tilrettelegging for andre institusjoner som ønsker å være en del av prosjektet ved å inngå slike allianser.

Aust- Agder og skole- og utdanningssektoren

Et fremtredende trekk hos Aust- Agder fylkeskommune er det omfattende arbeidet som gjøres innenfor utdanningssektoren. Hele 16 av Aust- Agders videregående skoler samarbeider med en eller flere skoler i andre land. Flere av disse er en del av LEONARDO- programmet eller støttet av andre EU- midler. Aktivitetene spenner fra personlige kjennskap til lærere i andre land, til elevutvekslingsavtaler og prosjektsamarbeid. En del av disse er knyttet opp mot allerede eksisterende samarbeid, da spesielt Rezeknesamarbeidet og vennskapsavtalen med Viborg. Andre skoler har vennskapsskoler i Zimbabwe og USA (FT-melding 08/2000).

Oppsummering av Aust- Agders internasjonale engasjement

Tabell 8.3 Roller og engasjementtyper i Aust-Agder fylkeskommune

	Tilrettelegger	Produsent	Sponsor	Lederrolle
Vennskapssamarbeid	xx			
Organisasjoner	x			x
Prosjektbasert samarbeid				
- Infrastruktur	x			
- Landbruk/kulturlandskap				
- Arenaer- erfaringsutveksling	xxx			
- Innovasjon/næringsutvikling	x			x
- Utdanning/forskning				
- Miljø	x			

Aust- Agders internasjonale engasjement preges av at fylket deltar i færre prosjekter og organisasjoner i forhold til Telemark. Vennskapssamarbeid står derimot noe sterkere, og fylket har klart å beholde et slikt samarbeid over mange år med både Rezekne og Viborg. Aust- Agder tar heller ikke særlige lederroller i organisasjonene eller prosjektene de deltar i. Rollen den inntar er begrenset ut over den som forventes som en partner eller et medlem av en organisasjon. En tilbaketrukket tilretteleggerrolle dekker de fleste prosjektene. Det kan virke som om fylket er redd for å binde opp for mye ressurser, både økonomiske og personalmessige, i internasjonalt arbeid. Women in Business (WiB) er et hederlig unntak. WiB er et relativt nystartet prosjekt, det samme er Kreative Allianser. Dette kan derfor tyde på at engasjementet er under utvikling. Fylket har trappet opp sin aktivitet og har nå flere søknader inne i det nye Interreg- programmet IVA, som retter seg mot Øresund og Kattegat. Aust- Agder mangler personer som stikker seg spesielt ut i engasjementet. Personalressursbruken i 2001 ble redegjort for i FT- sak 27/01, der det ble opplyst om at fylkesrådmannens kontor anslagsvis brukte et halvt årsverk på internasjonalt arbeid, regionalavdelingen ca ett årsverk, og utdanningsavdelingen og helse- og sosialavdelingen ca 1/4 årsverk hver. To strukturelle faktorer som kan påvirke denne påstanden er Sørlandets Europakontor og det felles internasjonale sekretariatet med Vest- Agder. Både sekretariatet og Europakontoret har ansatte som jobber fulltid med internasjonale saker på vegne av Aust- Agder. Dette kan forklare hvorfor det ikke finnes personer i fylkeskommunen som fyller en slik rolle.

Det er vanskelig å trekke ut noen tematiske hovedtrekk når prosjektene er såpass få. Kultur, næringsutvikling og arenaer- erfaringsutveksling er de temaene prosjektene sprer seg på. Aust- Agder har heller ingen utpreget sponsorrolle, på den måten Telemark har. Der fylket skiller seg mest ut er den omfattende aktiviteten som drives rundt om på skolene. På tross av at fylket i 2001 kun hadde en kvart stilling innenfor utdanningsavdelingen har skolene til sammen et betydelig engasjement. Dette indikerer at størstedelen av arbeidet drives av de ansatte i skolene. Store deler av dette engasjementet er vennskapsavtaler med skoler på andre kontinenter, der interaksjonen må antas å være svært begrenset. Andre skoler har mer nære samarbeidspartnere og driver elev- og lærerutveksling. Noen skoler deltar i EU- programmer for utdanning, som LEONARDO.

Oppsummering og sammenlikning av de to fylkenes internasjonale engasjementet og dets organisering

Sammenlikner vi de to fylkenes internasjonale engasjement framkommer interessante forskjeller både når det kommer til dybde og bredde dimensjonene. Telemark framstår for eksempel som å ha et mer omfangsrikt, bredt engasjement. Dette kommer til syne både i antall prosjekter og den tematiske spredningen. Telemark har først og fremst flere prosjekter enn det Aust-Agder har, og det er også en større tematisk spredning. Det framstår som om Telemark satser spesielt hardt mot "Arenaer- erfaringsutvikling" og de internasjonale engasjementene. Deltagelse står høyt på agendaen for begge fylkeskommunene, men det framstår som om Telemark fylkeskommune har kommet et steg lenger på den internasjonale arenaen enn Aust-Agder. Telemark jobber også mer prosjektrettet enn det Aust-Agder gjør. Telemarks internasjonale engasjement får med dette en mer utviklende rolle i det geografiske rommet og den forvaltningsstrukturen som fylkeskommunen utgjør. Aust-Agder fylkeskommune har på sin side klart noe Telemark ikke klarte; å holde i gang de tidlige bilaterale samarbeidene. Aust-Agder har fortsatt et godt samarbeid med både Rezekne og Viborg, mens Telemarks forsøk på bilateralt samarbeid med tyske og russiske regioner feilet. Telemark, på sin side, forsøkte tidlig å hente ut konkrete resultater for næringslivet. Da dette slo feil falt de private aktørene fra, og samarbeidene opphørte. Det ene vellykkede samarbeidet Telemark driver i dag, hvor det er partnere fra to regioner, er Hubei- samarbeidet i Kina. Dette ble initiert av en videregående skole, for siden å utvikle seg til et tettere næringssamarbeid.

Telemark fylkeskommune framstår også å ha et dypere engasjement. Dette viser seg i fylkeskommunenes vilje til å ta ledende posisjoner i prosjekter og organisasjoner og at de framstår som å satse hardere på enkelte tematiske sentrale områder, særlig "Arenaer- erfaringsutveksling". Skillet er derimot ikke så stort når det kommer til involvering av andre aktører. Begge fylkeskommunene vektlegger deltagelse fra så lokale partnere som mulig for å få mest mulig fruktbare prosjekter. Aust-Agder evner å mobilisere sine skoler i større grad enn Telemark. Telemark, på sin side, bruker rollen som sponsor til å aktivisere andre institusjoner.

Telemark framstår som tydeligere i sin rolle som tilrettelegger i de prosjektene der kommuner inngår som partnere. Som regel overlates produksjonen i prosjektene til kommunene etter at partnere er koblet sammen, og fylkeskommunen vil bruke sine ressurser på informasjonsspredning og arrangering av møter og samlinger. En slik ordning kan være en suksessfaktor i engasjementet, fordi fylkeskommunen tar noe av presset og arbeidsmengden fra kommunene, slik at disse kan konsentrere seg mer om gjennomføringen av prosjektene. Ordningen vil også kunne bedre informasjonsflyten og koble riktige problemstillinger med riktige personer, og på den måten hindre for store tilfeldigheter i beslutningsprosessene rundt engasjementet.

Trekker vi alt dette sammen kan vi si at organisatorisk og ledelsesmessig representerer Telemark og Aust-Agder fylkeskommune to ulike organisatoriske prinsipper knyttet til strukturering og posisjonering i forhold til internasjonal orientering. På den ene siden har vi Telemark fylkeskommune som har valgt en organisatorisk og ledelsesmessig løsning der alle sentrale funksjoner knyttet til internasjonalt arbeid er organisert innomhus. Dvs. at fylkeskommunen har utviklet et strategisk tyngdepunkt (i egen organisasjon), som ikke bare virker som retningsgivende for arbeidet, men som i tillegg framstår som en HUB for de initiativer og prosjekter som man klarer å utvikle og drifte i egen regi eller ved hjelp av andre aktører i regionen (eksempelvis næringslivsbedrifter, kommuner, frivillige lag osv). Vi snakker om en HUB funksjon som ivaretar en tilretteleggende, støttende og stimulerende rolle overfor samarbeidspartnere i regionen samt at man i enkelte strategisk viktige områder ivaretar en egenproduserende rolle på vegne av fylkeskommunen. HUBen er bemannet av et knippe av erfarne rådgivere, som i tillegg til å inngå i fylkeskommunens internasjonale team er plassert rundt om i interesseorganisasjoner og prosjekter som av fylkeskommunen er definert som å være av strategisk betydning. Strategisk i den forstand at de representerer nettverk og prosjektstrukturer

som er sentrale for å kunne utvikle regionen og nå de målsetningene som fylkeskommunen har med sine internasjonale engasjement. I tillegg er denne strategiske HUBen, funksjonen og aktiviteten i et utvalg av organisasjoner og prosjekter forankret i den topp- politiske ledelsen. Det er snakk om en forankring som går utover skriftlige og muntlige støtte- og betydningserklæringer. I stedet materialiserer den seg ved at sentrale representanter fra den politiske og toppadministrative ledelsen går inn og bekler toppverv og posisjoner i så vel interesseorganisasjoner som prosjekter på den europeiske arena (ref for eksempel fylkesordførers president verv i NSC). På den måten framstår Telemarks internasjonale engasjement som klarere og bedre forankret i den fylkeskommunale politiske og administrative styringsstrukturen enn i Aust-Agder.

I motsetning til hva som har vært tilfelle for Telemark kjørte man i Aust-Agder lenge uten noen form for styringsgruppe eller internasjonalt samlende team for ivaretagelse av det internasjonale engasjementet. Her fant det imidlertid sted en endring ved at det i 2007 ble vedtatt et felles internasjonalt sekretariat med Vest- Agder fylkeskommune. I den sammenheng kommer en heller ikke utenom at Aust- Agder fylkeskommune i større grad enn Telemark har overlatt roller, oppgaver og initiativer til eksterne kontorer for håndtering av internasjonalt engasjement. Vi sikter til Sørlandets Europa- kontor og Norsk Informasjonskontor Sørlandet. Vi vil særlig peke på Sørlandets Europa-kontor som er et samarbeid mellom Arendal, Kristiansand kommune og de to fylkeskommunene Aust- og Vest-Agder. Litt spissformulert kan en si at Aust-Agder fylkeskommunes organisatoriske og ledelsesmessige valg/modell representerer en form for utomhusmodell der funksjoner, roller og oppgaver ivaretas av mellomliggende nettverkstrukturer med hensyn til tolkning, framstøtt og respons på muligheter på den europeiske og internasjonale arenaen.

Det er klart at begge de to organiserende prinsippene representerer styrker og svakheter med tanke på å utvikle fylkeskommunens lærings- og utviklingskapasitet. Innomhusmodellen (som vår empiri viser) avtegner seg som å gi fylkeskommunen handlekraft og tyngdepunkt når det gjelder det internasjonale arbeidet. Den gir høy legitimitet i egne styringsstrukturer og av den grunn et mulighetsrom for å drive et aktiv og målrettet internasjonaliseringsarbeid med tanke på utvikling av regionen. Kompetansen og nettverkene utvikles med utgangspunkt i egne folk. Avstanden er kort og man er seg selv veldig bevist hva man ønsker å oppnå og hvilke organisasjoner, prosjekter og nettverk som man skal involvere seg i. Utfordringen i denne modellen er at en ikke driver internasjonaliseringsarbeid for teamets egen skyld. For at fylkeskommunens rolle og nytte av internasjonalt engasjement virkelig skal få legitimitet i regionen (strekke seg utover fylkeskommunens egne organisatoriske strukturer) blir den internasjonale fasilitator rollen veldig viktig med tanke på å inkludere og legge til rette for andre organisasjoner som kommuner, næringsliv og frivillige organisasjoner som produsenter, prosjekteiere osv. Det er snakk om å lage mulighetsstrukturer gjennom å åpne opp nettverk og prosjekt/mulighetsstrukturer på den internasjonale arenaen. Så langt framstår Telemark fylkeskommunen å ha tatt viktige steg i riktig retning i så måte.

Styrken ved utomhusmodellen er at modellen åpner opp for at man kan få utviklet både breiere, mer spesialiserte, og kunnskapsmessig tunge plattformer for orientering og initiativer på den internasjonale arenaen. Man framstår også som å ha muligheten til å fremme mer koordinerte framstøt på vegne av større regioner, og ikke minst konsentrere ressurser som ellers kan være spredt tynt rundt på ulike aktører. Utfordringen kan ligge i at avstanden fra diverse internasjonale kontorer kan bli vel lang, og at initiativer og prosjekter ikke får den forankringen, ikke bare i de fylkeskommunale strukturene, men også blant de mange produsentene (kommunene, næringslivsaktørene og andre) som skal realisere alle gode prosjekter og intensjoner. En kommer heller ikke utenom at utomhusorganisering også kan løpe den risiko at kompetanse og læring etableres og bygges opp på utsiden av egne organisatoriske rekker. Internasjonal kompetanse og nettverkskunnskap og deltakelse kan m.a.o. fort ende opp som kapabiliteter som ikke direkte kan framstå som et element (av flere) for å sikre seg regionale konkurransefortrinn i et stadig sterkere regionalisert konkurransebilde.

Med utgangspunkt i de dataene som vi har samlet inn kan vi ikke konkludere at det ene organiserende prinsipp er bedre egnet til å skape regional lærings- og utviklingskapasitet enn det andre. Det kan imidlertid virke som om at modellen med innomhus organisering slik denne framstår i Telemark fylkeskommune gir et høyere utslag på både bredde og dybdedimensjonen i vår analyse av det internasjonale engasjementet enn hva som er tilfelle i Aust-Agder fylkeskommune. Igjen vil vi understreke at det kun er snakk om indikasjoner, og at det er klart at en faktor som tidsdimensjonen vil kunne spille inn når det gjelder sammenlikning av de to organiserende prinsipp i de to fylkeskommunene. Dette på bakgrunn av at utomhusmodellen i Aust-Agder har virket over et kortere tidsrom enn innomhusmodellen i Telemark fylkeskommune. Hvilke prinsipp som er best egnet for å fremme læring og regional utvikling vil det derfor være opp til framtidig forskning å avsløre.

Referanseliste

- Baldersheim, H. S. Sandberg, K. Ståhlberg, M. Øgård (2001): "Norden in Europe of the Regions. A Summary of Perspectives and Results". In K. Ståhlberg (ed): *Social Sciences. The Nordic Countries and Europe*. Copenhagen: Nord 2001:23
- Grindheim, J.E. and J. Trondal (2007): *Europeisk integrasjon og regional endring*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kristensen, O.P. (1984): Privatisering.. modernisering af den offentlige sektor eller ideologisk korstog? *Nordisk administrativt tidsskrift*. 96-117.
- Mydske, P.K. (red.)(2006): *Skandinaviske regioner- plass for politikk?* Bergen: Fagbokforlaget

Det internationale samarbejde i Region Syddanmark. Ny struktur – ny internationaliseringsstrategi?

Niels Ejersbo

Innledning

Det danske regionale niveau gennemgik en radikal ændring pr. 1. januar 2007 i forbindelse med Strukturreformen. De tidligere amter blev nedlagt og erstattet af fem nye regioner. Denne ændring var mere end blot en justering af de formelle grænser. Den omfattede en grundlæggende ændring af opgaveporteføljen på det regionale niveau i Danmark og finansieringen af disse opgaver. Regionerne varetager nu opgaver i forhold til sundhedsvæsenet, drift af institutioner på social- og specialundervisningsområdet og regional udvikling. I modsætning til de tidligere amter har regionerne ikke ret til at opkræve skat og deres aktiviteter finansieres nu udelukkende af tilskud fra staten samt aktivitetsbestemte tilskud fra kommunerne. Medlemmerne af regionsrådet er fortsat demokratisk valgte, men de har ikke samme mulighed for indflydelse som de tidligere medlemmer af amtsrådet. Alt i alt har de nye regioner mistet indflydelse og betydning i den danske offentlige sektor. Regionerne er ganske vist ansvarlige for sygehusene, men deres muligheder for selvstændigt at styre og træffe beslutninger inden for området er stærkt begrænset. Tilskuddene fra staten er typisk rettet mod specifikke aktiviteter og giver ikke mulighed for at flytte ressourcer fra et område til et andet. Som konsekvens af reformerne af det regionale niveau, er de internationale aktiviteter nu hovedsageligt rettet mod sundhedsområdet og regional udvikling.

Det internationale samarbejde i dagens regioner er oftest tæt knyttet til internationaliseringsaktiviteter i de tidligere amter. Der er foretaget forskellige analyser og undersøgelser af de danske amters internationalisering (Jensen 1995; Klausen 1996; Baldersheim og Ståhlberg 1999). Her peges der på, at internationaliseringen i amterne var tæt koblet til den europæiske integration efter 1986. Samtidig vises det, at der var stor variation i amternes internationale engagement og at mange forskellige modeller for internationalt samarbejde har været på spil. I en undersøgelse af amtspolitikernes internationale kontakter fra slutningen af 1990'erne fremgår det, at den hyppigste kontaktflade er regioner i de nordiske lande samt regioner i andre EU-lande (Montin & Mörk 2005: 203). Her vises det også, at det er omkring 25% af politikerne, der har de typer af kontakter. I regionernes interesseorganisation, Danske Regioner, er der nedsat et internationalt udvalg, der er ansvarlig for det internationale samarbejde. Der er dog ikke noget formelt samarbejde mellem regionerne på det internationale område. Der er ad hoc samarbejde i forhold til f.eks. Nordsøkommissionen, men det er ikke struktureret eller formaliseret.

I undersøgelsen af de danske regionspolitikeres holdning til internationalisering og dens betydning fremgår det bl.a., at politikernes deltagelse i internationale aktiviteter er forholdsvis begrænset.³⁰ Dette er ikke overraskende og bekræfter tidligere undersøgelser. I forhold til spørgsmål om tilfredsheden med regionens internationale engagement og nytten ved de forskellige aktiviteter, er det ikke muligt at tegne et entydigt billede. Der kan spores en vis tilfredshed med det internationale engagement, men det er samtidigt hver sjette politiker, der er delvis utilfreds med det internationale engagement. Ligeledes er der stor spredning i vurderingen af nytten såvel inden for de enkelte aktiviteter som mellem aktiviteterne. Samtidig skal der tages højde for kvaliteten af datamaterialet, hvilket vanskeliggør solide analyser og konklusioner.

Netværk og internationalt samarbejde

Begrebet om netværk har igennem en lang årrække været anvendt til at analysere og forstå udvikling og implementering af offentlig politik. Denne tilgang til forståelsen af offentlig politik illustrerer en bevægelse fra en snæver hierarkisk tankegang, hvor alt foregik inden for hierarkiet, til en opmærksomhed på netværk og samarbejdsrelationer. Hovedargumentet er, at policy-problemer i det moderne samfund er for komplekse til at passe i forhold til løsningsmodeller inden for den traditionelle offentlige organisation (Sandstrøm & Carlsson 2008: 497). Det betyder, at offentlige organisationer er afhængig af samarbejdsrelationer med aktører uden for det organisatoriske hierarki. Det kan være andre offentlige organisationer inden for landets grænser, private aktører, repræsentanter for frivillige organisationer og repræsentanter for offentlige og private organisationer i andre lande. På den ene side er konsekvensen, at flere aktører deltager med stigende interdependens til følge og spredning af ansvar. På den anden side kræves en øget koordinering for at sikre kollektiv handling, hvilket er forudsætningen for løsningen af nutidens policy problemer (Blom-Hansen 1997).

Netværk kan have forskellige formål og have forskellige karakteristika (Marsh 1998). De kan variere med hensyn til antallet af deltagere, fokus og interesse, samspillet hyppighed, varighed, grad af enighed inden for netværket, fordelingen af ressourcer samt beslutningsform.

Netværk ses som muligheden for at løse komplekse policy problemer i en verden kendetegnet ved øget globalisering og grænseoverskridende problemstillinger. Det er dog ikke uden problemer. Styringen af den type netværk med mange forskellige typer af deltagere er komplekst og stiller krav for ledelsesstrategier, der er forskellige fra mere traditionelle tilgange (Klijn 2008: 508).

I forhold til en drøftelse af internationalisering i danske regioner er netværksperspektivet oplagt som indgangsvinkel. For det første er begrundelserne for internationalt samarbejde ofte knyttet til policy-problemer, der er kendetegnet ved at være komplekse og grænseoverskridende. For det andet har organiseringen af det internationale samarbejde i regioner i mange tilfælde netværkets karakter.

Internationalisering i Region Syddanmark

Region Syddanmark har 1,2 millioner indbyggere og er dermed Danmarks tredje største region. Regionen er en sammenlægning af de tidligere Ribe, Sønderjylland og Fyns amter samt dele af Vejle amt. Regionen styres af regionsrådet, der består af 41 folkevalgte medlemmer. Det første valg til regionsrådet blev afholdt d. 15. november 2005, og der er valg hvert 4. år. Den ledende politikere er regionsrådsformanden, der vælges af regionsrådet blandt dets medlemmer.

Region Syddanmark vedtog i 2007 en strategi for internationalt samarbejde i regionen, således at Regionen var rustet til at håndtere udfordringerne i forbindelse med internationalisering. Hovedsigtet med strategien var at få indarbejdet den internationale dimension i strategier og planer for regionens ansvarsområder. I strategien er der formuleret tre formål: 1. At øge den internationale dimension i samarbejdet mellem offentlige og private parter. 2. At formidle viden til og inddrage

³⁰ Undersøgelsen har en lav svarprocent, hvorfor resultaterne af undersøgelsen skal tages med forbehold.

Regionens borgere, kommuner, virksomheder og vidensinstitutioner. 3. At formidle viden til og inddrage Regionens politikere og medarbejdere i internationalt samarbejde.

Dette omsættes i en række indsatsområder og konkrete aktiviteter, der iværksættes for at opfylde internationaliseringsstrategiens formål og som giver det reelle indhold i regionens internationale aktiviteter.

Det internationale område er samlet i en enhed med tre medarbejdere inden for området Regional Udvikling, hvoraf den ene befinder sig i Bruxelles. Medarbejderne skal koordinere de internationale aktiviteter og opfordre til deltagelse i internationale netværk samt sikre at alle medarbejdere får et internationalt perspektiv ind i deres arbejde.

Indsatsområder i Region Syddanmarks internaliseringsstrategi

I det efterfølgende gives en kort beskrivelse af region Syddanmarks væsentligste internationale aktiviteter, som de er skitseret i internationaliseringsstrategien.

Det grænseoverskridende samarbejde fremstår som den væsentligste aktivitet i forhold til internationalisering i region Syddanmark. Det skyldes flere forhold. For det første har det rødder tilbage til de tidligere amter. Særligt Sønderjyllands Amt havde – ikke overraskende – stærke forbindelser til Tyskland og i særdeleshed til Slesvig-Holstein, hvor der var tradition for et bredt samarbejde. For det andet er det grænseoverskridende samarbejde helt centralt inden for sygehusområdet, der uden sammenligning er de danske regioners væsentligste opgave. Og for det tredje omfatter det aktiviteter, der har umiddelbar konsekvens for regionens borgere og involverer regionens medarbejdere på den mest direkte måde.

I forbindelse med kapacitets problemer for kræftbehandling på regionens sygehuse og venteliste problematikken, har der været samarbejde med sygehuse i Flensborg. Det har også resulteret i faglige samarbejdsrelationer mellem kræftlæger i regionen og tyske læger, der forestår behandlingen af de danske patienter. I forhold til højtspecialiserede behandlinger er der etableret et samarbejde mellem Universitetssygehuset i Kiel og Syddansk Universitetshospital. Dette samarbejde rækker videre til de andre danske regioner, således at de via region Syddanmark kan benytte sygehuset i Kiel til aflastning ved kapacitetsproblemer.

Foruden samarbejdet med tyske sygehuse omkring kapacitetsproblemer, er der en række samarbejdsprojekter om sundheds-IT og velfærdsteknologi. Det er eksempelvis et projekt om radiologiske opgaver og ekspertviden på tværs af europæiske landegrænser.

Region Syddanmark indgår også i grænseoverskridende samarbejder inden for andre områder bl.a. i forhold til regional udvikling. Disse har af naturlige årsager ikke den samme betydning og omfang som samarbejdsrelationerne inden for sygehusområdet. Det omfatter bl.a. forsøg på at ”brande” regionen på samme måde som f.eks. Øresundsregionen, der er blevet et kendt brand. Med regionens egne ord er der ”ingen grund til, at hverken den sydlige del af Danmark eller den nordlige del af Tyskland skal føle sig som endestationer, når der er endog særdeles gode muligheder for et frugtbart samarbejde hen over grænsen.”

Det grænseoverskridende samarbejde i forhold til kapacitetsproblemer og ventelister på sygehusområdet er på det faglige niveau problemdrevet og relateret til løsning af nogle meget konkrete opgaver. Det er ligeledes kendetegnet ved en høj grad af stabilitet baseret på mange års samarbejde. På ledelsesniveau er det en blanding mellem en problemdrevet tilgang og et mere udviklingsorienteret perspektiv, hvor langsigtede udviklingsmuligheder for de forskellige parter inddrages i større grad. Det er også på ledelsesniveau, at hovedparten af beslutningerne træffes. Det politiske niveau inddrages kun i forbindelse med de overordnede retningslinjer for samarbejdet og ved beslutninger med store økonomiske konsekvenser for regionen. Det øvrige grænseoverskridende samarbejde har hovedsageligt et udviklingsorienteret perspektiv og et fokus på udveksling af ideer

og informationer. Det er også inden for den del af det grænseoverskridende samarbejder, at netværk og etableringen af netværk indgår som en central del. Den type samarbejde er også kendetegnet ved en lavere grad af formalisering og formelle beslutningsstrukturer.

Et andet indsatsområde er samarbejdet med vækstregioner i udvalgte lande. Region Syddanmark samarbejder med Guangdong-provinsen i Kina, Olomouc i Tjekkiet og Malopolska Regionen i Polen. Samarbejdet med Guangdong-provinsen er en videreførelse af en samarbejdsaftale indgået af det tidligere Fyns Amt og blev fornyet i juni 2007. Guangdong-provinsen er kendetegnet ved en kraftig økonomisk vækst og rummer dermed store eksport muligheder for virksomheder i regionen. Kernen i aftalen vedrører samarbejde inden for sundhedsområdet herunder særligt udvikling og kommercialisering af plantebaseret medicin, men omfatter også projekter inden for energi og miljø. Aftalerne med Olomouc i Tjekkiet og Malopolska i Polen udspringer af tidligere samarbejdsaftaler med henholdsvis Vejle Amt og Fyns Amt. Disse aftaler er meget bredspektret og omfatter mange områder og projekter. Tidligere var disse to samarbejdsaftaler også rettet mod udviklingen af demokrati i det tidligere Østeuropa, mens de i dag mere er rettet mod generel udvikling og eksport. Samarbejdet med de to regioner giver også bedre muligheder i forbindelse med EU-ansøgninger, da der er et ønske om at få udbredt EU-politiker og initiativer til den østlige del af Europa.

Aftalerne med de tre vækst regioner er primært gearet mod udvikling af nye samarbejds muligheder for virksomheder og institutioner i regionen, men der er også mere konkrete projekter som eksempelvis udvikling af plantemedicin. Dette projekt er også et eksempel på, hvordan en international indsats understøtter et andet indsatsområde i regionen. Region Syddanmark har inden for dens regionale udviklingsstrategi en satsning omkring "det sunde liv", hvor netop samarbejdet på sundhedsområdet med Guangdong-provinsen kan indgå som et element.

Grundlaget for samarbejdet med alle regionerne er formelle aftaler, men det er indtrykket, at relationen til den kinesiske Guangdong-provins er mere formaliseret og giver mere faste rammer om samarbejdet. Ses samarbejdet med de tre regioner i et netværksperspektiv kan Region Syddanmark ses som initiativtager og formidler af øget samarbejde mellem private virksomheder og mellem private virksomheder og offentlige institutioner i de berørte regioner. Regionens rolle og deltagelse kan variere over tid. Det kan forventes, at regionen vil være særlig aktiv i starten af de forskellige samarbejdsrelationer for derefter at trække sig ud.

Region Syddanmark er som andre regioner i Danmark medlem af en række europæiske netværk og organisationer. Den er medlem af Assembly of European Regions, hvor sigtet er at øge indflydelsen i forhold til EU. Gennem medlemskabet af den europæiske Organisation for Livslang Læring og Innovation har regionen mulighed for at få information om hvad der rører sig på europæisk niveau og aktiviteter i andre regioner. Vurderingen i regionen er, at deltagelse i den type netværk gør det muligt at overføre viden og derigennem forbedre egne aktiviteter. Regionen er også medlem af Nordsøkommissionen og Østersøkommissionen, hvor sigtet er at skabe synergi i forhold til den regionale erhvervsudviklingsstrategi. Derudover har regionen medlemskab af Sustainable Regions og Nordisk Transportpolitisk netværk.

Argumenterne for deltagelsen i de forskellige netværk er dels mulighederne for indflydelse på beslutninger inden for EU og dels viden og information om aktiviteter og udviklingstendenser på europæisk plan. Graden af formalisering og beslutningsstruktur varierer afhængig af netværkstype og område.

I samarbejde med regionens kommuner og Vækstforum bidrager Region Syddanmark til Syddansk Bruxelles kontor. Kontoret har til formål at yde international erhvervsservice til virksomheder og gøre dem opmærksom på muligheden for deltagelse i EU-projekter. Regionen har repræsentanter i Vækstforums bestyrelse og Vækstforum indstiller til regionsrådet om finansiering. Regionen har indgået en resultatkontrakt med Syddansk Bruxelles Kontor, hvor kontoret skal involvere flest mulige af regionens erhvervs virksomheder i EU-projekter. Udviklingsaktiviteterne omkring kontoret i Bruxelles skal også ses i forhold til regionens erhvervsudviklingsstrategi.

Den sidste af de udvalgte indsatsområder vedrører information om EU. Europakommissionen har et netværk af informationskontorer i Danmark – Europe Direct. I Region Syddanmark er det etableret gennem et samarbejde mellem regionen og centralbibliotekerne i tre af regionens byer. Formålet er at formidle information om EU og give oplysning om initiativer, lovgivning og tilskudsmuligheder.

Foruden de fem omtalte indsatsområder indeholder regionens internationaliseringsstrategi også en række indsatsområder, der primært er rettet mod udviklingsprojekter og en generel internationalisering af regionen. Flere af de øvrige indsatsområder der omtales i strategien er på forskellig vis koblet til de fem centrale områder.

Konklusjon

Som det fremgår af ovenstående gennemgang af Region Syddanmarks internationale aktiviteter spiller netværk en helt central rolle. I nogle tilfælde som eksempelvis samarbejdet mellem informationskontorer er der formelt tale om et netværk. I andre tilfælde er samarbejdsrelationerne ikke formelt benævnt som netværk, men har tydeligvis netværkets karakter. Det gælder eksempelvis rådgivningen af virksomhedsgiver i forbindelse med deltagelse i EU-projekter. Det er organiseret i samarbejde mellem regionen, Vækstforum og private virksomheder og viser, hvordan regionen og ikke-offentlige aktører indgår i et samarbejde for at løse en række problemer. I dette tilfælde erhvervsudvikling i regionen.

Det internationale samarbejde i Region Syddanmark omfatter en lang række forskellige aktiviteter. Nogle udspringer af konkrete problemer som eksempelvis kapacitetsproblemerne på sygehusområdet mens andre primært har et udviklingssigte eller fokuserer på formidling af information om internationale muligheder – herunder særligt i forhold til EU. Internationaliseringsstrategien forsøger at koble den internationale dimension til regionens kerneopgaver og få den indarbejdet i strategierne for disse områder. Det mest omfattende og mest konkrete er ikke overraskende aktiviteterne inden for sygehusområdet, da disse er knyttet op til den umiddelbare levering af service til regionens borgere, men der er også andre eksempler på, hvor den internationale dimension kobles mere direkte til regionens kerneopgaver.

Litteratur

- Baldersheim, H. & Ståhlberg (1999) (eds.): *Nordic Region-Building in a European Perspective*. Aldershot: Ashgate.
- Blom-Hansen, J. (1997): A "New Institutional" Perspective on Policy Networks, in *Public Administration*, Vol. 75, Winter 1997.
- Jensen, L.T. (1995). *Internationalisering og de danske amter*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klausen, K.K. (1996) (red): *Erfaringer med Internationalisering i Amter og Kommuner*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Klijn, E. H. (2008): Governance and Governance Networks in Europe, in *Public Management Review*, Vol. 10, No. 4.
- Marsh, D. (1998): The Development of the Policy Network Approach, in March, D. (eds.): *Comparing Policy Networks*. London: Open University Press.
- Montin, S. & Mörk, J. (2005): *Nätverk och samhällskontakter, I Mydske, P.K. (red.): Skandinaviske regioner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandström, A. & Carlsson, L. (2008): The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance, in *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 4, 2008.

Kultursatsing som utviklingsstrategi i nordiske regioner - en sammenligning av to prosjekter

Aase Marthe J. Horrigmo

Innledning

Dette kapittelet undersøker og sammenligner fremveksten av to fenomener som faller innenfor rammene av begrepet opplevelsesindustri eller kreative næringer, Quart Festivalen og Film i Väst (FiV). Felles for de to kulturfenomenene er at de begge vokst frem på steder der det ikke var forventet. At det som skulle bli Norges største Rockefestival skulle ligge Kristiansand, byen som på 70-tallet ikke ønsket teater (Intervju. Wallevik 2009, Valvik 2009) plassert i det såkalte "Bibelbeltet" var det få som hadde sett for seg da Quadrardur Musivalen ble arrangert på Kristiansand Torg i 1991. Heller ikke at industribyen Trollhättan, kjent for SAAB, flymotorer og Vattenfall, skulle komme til å huse store filmproduksjoner med stjerner som Nicole Kidman og Lauren Bacall og ha en markedsandel for svensk film på over 50 prosent.

"Kultur og næring" er blitt et begrepspar som har fått festet seg i offentlig forvaltning og politikk på statlig, regionalt og lokalt nivå. Et eksempel på dette er Stortingsmeldingen "Kultur og næring" (St.meld. 22 - 2005). Amerikanske forskere og debattanter som Richard Florida og Terry N. Clark har formulert teorier som postulerer betydningen av kultur og kulturtilbud som drivende for urban utvikling (Clark 2004a og b, Florida 2002, 2007). Ideen om kultur som en mulig strategi for regional utvikling er et tema som ikke bare har fått feste i forskning. Det er et tema som også har fått betydning i praksis og som engasjerer nordiske lokal- og regionalpolitikere. I surveyen utført innenfor rammene av dette forskningsprosjektet får kultur som en strategi for å møte økende konkurranse mellom regioner og kommuner en svært høy skåre, spesielt gjelder dette for Sverige og Norge.

Tabell 10.1: Foreta utbygginger innenfor kultursektoren (teaterhus, kulturhus eller lignende). Prosent "enig" og "helt enig" fordelt på land.

Finland	42,1 %	N=183
Sverige	60,6 %	N=251
Norge	65,4 %	N=191
Danmark	50,6 %	N=178

Spørsmål 16: Det hevdes at internasjonaliseringen fører til en situasjon med økende konkurranse mellom regioner og kommuner i Europa. Hva bør etter ditt syn din fylkeskommune/kommune gjøre for å hevde seg i denne konkurransen?

Dette kapittelet vil fokusere på en del av dette bildet, nemlig hvordan lokale og regionale myndigheter handler i forhold til etablering av nye kulturelle fenomener. Gjennom å undersøke prosessene bak fremveksten av FiV og Quart Festivalen har kapittelet som mål å besvare følgende problemstilling:

Hva kan forklare at to storstilte kultursatsinger kunne vokse frem på to så uventede steder?

Første delen av kapitelet vil gi en innføring i de to casene. Den neste delen gir en innføring i det teoretiske bakteppet som ligger til grunn for analysene i kapitelet. Den tredje og fjerde delen av kapitelet undersøker hvorvidt FiV og Quart Festivalen ble til som et resultat av offentlig planlegging. Den femte og siste delen sammenstiller resultatene fra de to analysene og trekker ut elementer som har vært viktige for utviklingen.

Film i Väst

I Trollhättan finnes nå Sveriges største samprodusent av film, Film i Väst (FiV). FiV ble startet som et rent regionalt initiativ i 1992 for å stimulere til lokal filmaktivitet og for å gi unge talenter en mulighet til utvikling innenfor filmens verden (Intervju, Eskilsson 2008). Bakgrunnen for oppstarten kan leses i et handlingsprogram for massemedier forfattet for kulturnemden i Älvsborgs läns landsting av nåværende leder i FiV, Tomas Eskilsson. Med handlingsprogrammet fulgte en mindre slump penger for å implementere forslagene i programmet (Intervju, Eskilsson 2008, Intervju, Quentzer 2009). Dette ble starten til Västernfilm, som FiV den gang het, der også Bohuslänns landsting var en av oppdragsgiverne. I 1993 byttet Västernfilm navn til det nåværende Film i Väst, og i 1994 ble det Vestsvenske Filmfondet opprettet etter mønster fra andre europeiske filmfond (Dahlström et al. 2005). Filmfondet ble imidlertid avsluttet i 1996.

Ved oppstart og frem til 1996/1997 var Västernfilm/FiV lokalisert i Alingsås, men i 1996/97 flyttet virksomheten til Trollhättan. Trollhättan er en by med 54 000 innbyggere lokalisert ved Göta elv, omtrent 80 km fra Göteborg. Byen er kjent for storindustri, representert ved foretak som SAAB, Volvo Aero og tidligere også Nyquist & Holm AB (Nohab). Til sammenligning med Sverige for øvrig, der 16,7 % av befolkningen har sitt daglige virke i tilvirkningsindustrien, er de tilsvarende tallene i Trollhättan på 31 %. Politisk er byen preget av Sosialdemokraterna, som ved lokalvalget i 2006 fikk over 53 % av stemmene (Trollhättan Stad, Kommunfakta 2008).

Da FiV ønsket å flytte til Trollhättan, påbegynte kommunen i samarbeid med FiV arbeidet med å bygge et mindre studio til filmvirksomheten. Omtrent samtidig skjedde tre viktige ting for FiV. For det første fikk de status som Regionalt ressursentrum for film og video sammen med 17 andre medieverksteder i Sverige (Prop. 2005/2006:3). Dette innebar at FiV for første gang fikk statlig støtte. For det andre kom de to første langfilmene ut der FiV var samprodusent, "Sjøen?" og "Hele herligheten?". For det tredje startet FiV og arbeidsformidlingen i Trollhättan ved ComVux opp et samarbeid om en filmarbeiderutdanning på videregående nivå i byen.

Ved oppstart av langfilmproduksjonen var ambisjonene moderate. Målet var å produsere 4 langfilmer i året, noe som likevel ville være en signifikant økning fra datidens produksjon i regionen med en langfilm hvert annet år. Målet ble raskt nådd. I 1998 kom suksessen "Fucking Åmål", regissert av Lukas Moodysson, som ble sett av 860 000 i Sverige og over 2,1 million i Europa (Filmdatabasen-Lumiere). Allerede i 1999 ble 11 langfilmer spilt inn i samproduksjon med FiV, noe som langt overgikk målet med 4 filmer per år. En av de 11 var filmen "Dancer in the Dark" regissert av den danske regissøren Lars Von Trier og med den islandske artisten Björk som hovedrolleinnehaver. Filmen ble en suksess hos kritikerne og vant i 2000 Gullpalmen

under filmfestivalen i Cannes (www.filmivast.se, Historikk). Samme år kom Lukas Modyssons andre spillefilm, *Tillsammans*, ut, også den samprodusert av FIV. I 2000 fikk status som regionalt filmproduksjonssentrum sammen med Filmpool Nord og Film i Skåne (Prop 1998/99:131). Dette innebar noe støtte til langfilmsproduksjon fra Svenska Filminstitutet. I 2002 spilte Lars von Trier igjen inn film i Trollhättan. "Dogville" kunne skilte med et stjernespekket lag bestående av skuespillere av internasjonalt format som Nicole Kidman, Lauren Bacall, Chloë Sevigny og Stellan Skarsgård.

Fra 2004 har langfilmproduksjonen ligget på rundt 20 filmer i året, med en svakt stigende tendens (Årsredovisning 2004, 2005, 2006, 2007, 2008). Samme år åpnet FiV Skandinavias nest største filmstudio, Studio Fares, også denne gangen bygd og eid av Trollhättan kommune. I 2007 var Västra Götalandsregionen åsted for den dyreste filmproduksjon i svensk filmhistorie da filmene om tempelridderen Arn, basert på Jan Guillous bøker, ble spilt inn med i tidligere Skaraborgs län med støtte fra FiV.

FiV har siden 1998 vært heleid av Västra-Götalandsregionen. Ved dannelsen av regionen i 1998 gikk FiV fra å være en forvaltning under kultursjefen i Älvsborgs läns landsting å bli et aksjeselskap underlagt regionen. Deres oppdragsgiver og hovedfinansører er både regionalutviklingsnemden og kulturnemden i regionen. Hovedbidraget, på 41 millioner SEK, bevilges av kulturnemden mens regionutviklingsnemden bidrar med noe over 21 millioner SEK (Kulturnämndens Uppdrag 2008). I tillegg får FiV økonomisk støtte fra Svenska Filminstitut for sin rolle som regionalt ressursentrum og regionalt produksjonssentrum. Kommunene Trollhättan, Uddevalla og Vänersborg gir også noe årlig støtte (ibid.). Virksomhetens oppdrag er å være regionens redskap for å holde seg blant de ledende filmregionene i Europa. Målet for filmproduksjonen er å bidra til å skape filmer med av en høy internasjonal kvalitet, samtidig som FiV skal ha et tydelig kjønns- og mangfoldsperspektiv og drive virksomhet også mot barn og unge (Kulturnämndens Uppdrag 2008). FiVs rolle i filmproduksjon er som samprodusent av film. Det vil si at selskapet ikke lager eller produserer film alene, men støtter filmproduksjon økonomisk med inntil 20 % av filmens budsjett (Film i Väst, Riktlinjer Långfilm). I 2008 omsatte FiV for 600 millioner SEK (Årsredovisning 2008).

Quart Festivalen

Quart Festivalen ble startet av kulturkontoret i Kristiansand kommune i 1992. Festivalen har vært lokalisert i Kristiansand kommune, Vest-Agder fylke. De første årene ble festivalen arrangert på byens torg, før den etter et midlertidig opphold i Tresse-området ved byens gjestehavn endte opp på Odderøya like utenfor bysenteret. Festivalen var først drevet av kommunen under kulturkontorets ledelse før den ble en selvstendig stiftelse, noe den forble frem til konkurransen i 2008.

En kime til det som skulle bli Quart Festivalen, så dagens lys da Kristiansand by skulle feire sitt 350-årsjubileum i 1991. Kristiansands kulturdirektør fikk i oppgave å lage et ungdomsarrangement og endte opp med godt besøkte rockekonserter på byens torg. Året etter ble suksessen gjentatt som festival under navnet Quadratur Musivalen. Festivalen arrangert som et samarbeid mellom kulturdirektørens kontor, der Torleif "Toffen" Gunnufsen som senere skulle bli festivalsjef arbeidet, fritidsetaten og sentrale representanter for Kristiansand Rockklubb (Danielsen et al. 2005). I 1994 skiftet festivalen til navn til Quart Festivalen. Samme året ble og festivalen for siste gang arrangert av kulturdirektørens kontor. Festivalen i 1994 samlet 10.000 publikummere. Den raske veksten på publikumssiden gjorde det tydelig for de involverte at kommunen ikke hadde den nødvendige kompetansen til å arrangere en festival på denne størrelsen (Intervju, Anker Gevelt 2009, Wallevik 2009, Valvik 2009). På tross av veksten i publikum, gikk festivalen for andre år med underskudd, noe som ble dekket av kommunen. Da kommunen trakk seg ut av festivalen i 1994 ble Stiftelsen Quart Festivalen etablert i regi av Kristiansand Musikkråd, og Kristiansand kommune betalte lønnen til festivalsjef Toffen Gundersen det første halvåret. I 1997 ble Kristiansand Musikkråd nedlagt, men Quart Festivalen fortsatte med selvoppnevnt styre. Festivalen ble tilkjent årlig støtte fra kommunen i størrelsesordenen 150.000 kroner årlig (Handlingsprogram, Kultur og Fritid 1997-2000).

Festivalen ble tidlig en innholdsmessig suksess og allerede etter 1994-festivalen konstaterte Aftenposten ifølge en av informantene at i kampen mellom Kalvøya og Quart Festivalen var det sistnevnte som gikk av med seieren (Intervju, Anker Gevelt 2009). Innholdet ble speilet på publikumssiden og festivalen vokste raskt. I 1996 kunne 25.000 personer registreres som publikum på en festival med headlinere som Pulp og Rage Against the Machine. Noen år senere, i 2002 prydet kjente navn som David Bowie, Rammstein og No Doubt plakatene. Publikum visste å sette pris på dette og hele 79.000 personer besøkte festivalen dette året (Danielsen et al. 2005) og Quart var med dette Norges største rockefestival. Som rockefestival har festivalen ifølge mediedekningen levd opp til klisjeene. Festivalen har fått bibelbrenning, griseblod og "sjokkrockere" som Marilyn Manson på rullebladet (Steen 2004a). Stuntet som fikk mest oppmerksomhet fant sted under 2004-festivalen da grunneleggerne av miljøvernorganisasjonen Fuck for Forest hadde sex på scenen under en konsert med bandet the Cumshots. Dette førte til politianmeldelse, og både bandet og de to miljøvernerne ble dømt for stuntet, mens Quart Festivalen gikk fri (Lia & Skarstein 2005).

I 2006 sikret Tool, Kanye West og Depeche Mode festivalen omtrent 50.000 betalende gjester. 2006 festivalen ble omtalt som en stor suksess både økonomisk og kulturelt (Aronsen 2006), men 2006 skulle likevel by på overraskelser for Quart Festivalen. Primus motor og festivalsjef Toffen Gunnufsen kunngjorde etter endt festival at han ville forlate Quart for å delta i oppbyggingen av en ny festival i nærliggende Arendal. Høsten 2006 satte kommunen i gang en prosess med å utbedre konsertarenaene Quart Festivalen hadde brukt på Odderøya. Med blant annet tanken på den konkurrerende festivalen i Arendal i bakhodet, ble det sett på som viktig å få utvidet publikumskapasiteten til minimum 20.000 publikummere (Kristiansand Kommune 10.9.2006). Kommunens politikere bevilget 7 millioner til bygging av Odderøya Amfi som ble utformet blant annet i nært samarbeid med Quart Festivalen (Fakta om Odderøya Amfi 2007). Den nye scenen ble innvidd i juni 2007.

Sommeren 2007 ble Quart Festivalen arrangert under ny ledelse med Turbonegro, the Who og 50 Cent som headlinere, men dette skulle bli foreløpig siste gang Quart Festivalen ble arrangert. Festivalen hadde gått med et dundrende underskudd og var nær ved å gå konkurs allerede under festivalen første dager, men Kristiansand kommune og Cultiva reddet festivalen i tolvte time. Likevel, da 2007 nærmet seg slutten hadde festivalen et underskudd på omtrent 16 millioner kroner (Nordgård 2007). I juni 2008 ble festivalen slått konkurs.

Teori, metode og design

Teoretisk henter dette kapittelet inspirasjon fra to tradisjoner. Den første tradisjonen er hovedsakelig representert ved John Kingdons (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* og anvendes for å beskrive hvordan politiske beslutninger fattes. Den andre teoretiske retningen omhandler teorier om regionalisering og regional utvikling. Denne tilnærmingen peker mot begrunnelsen bak policyvalgene som er tatt.

Kingdons (1995) forståelse av beslutningstaking deler det samme utgangspunktet som Cohen, March & Olsens "Garbage Can"-modell. I likhet med Garbage Can-teoretikerne fremhever Kingdon at politiske beslutninger tas under forhold kjennetegnet av uklarhet rundt hvem som er deltakere i prosessen, uklare preferanser og uklar teknologi. Selv om de to modellene bygger på at politiske beslutninger ofte tas under uklare forhold, innrømmer Kingdon både politikere og politikk stor innflytelse over prosessene (Aberbach & Christensen 2001). Hans modell, beskrevet som "multiple streams framework" (Zahariadis 2007), beskriver tre prosesser som eksisterer innenfor beslutningstakingsarenaer. De tre navngis som "problem", "policies" eller "solutions" og "politics". Den første strømmen er problemer eller problemgjenkjenning og handler om policy-problemer som noen eller flere beslutningstakere ønsker å løse. Den andre strømmen omhandler "policy" eller løsninger. I denne sammenhengen identifiserer Kingdon (1995:87) ulike policy communities eller nettverk bestående av spesialister innefor felt som byråkrati, planleggere, akademikere, interessegruppene som genererer løsninger til policy-problemer. Policy-strømmen kan

karakteriseres som en suppe av ideer (Zahariadis 2007) som konkurrer om oppmerksomheten til deltakerne i policy-nettverkene. Sannsynligheten for at en idé skal bli til beslutning, øker jo enklere den er å gjennomføre på det tekniske plan og jo nærmere den ligger beslutningstagerne verdimelessig (Zahariadis 2007). Den tredje strømmen fokuserer på "politics" og består av endringer i nasjonale strømninger, interessegruppekampanjer, valgresultater og administrative endringer. Sentralt i Kingdons teori er nødvendigheten av "coupling" mellom disse tre strømmene for at en sak skal få gjennomslag og lede til en beslutning eller policy. Øyeblikket der denne koblingen finner sted kalles et "policy window":

...the key to understanding agenda and policy change is their coupling: The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is available, the political climate makes the time right for change, and the constraints do not prohibit actions. (Kingdon 1995:88).

Enkelte aktører vil ofte fremstå som drivende i koblingen av de ulike strømmene når et mulighetsvindu åpnes. Disse aktørene kalles "policy entreprenører" og karakteriseres i tillegg til å være tilhengere av en gitt løsning, som "power brokers and manipulators of problematic preferences and unclear technology" (Zahariadis 2007:74). Slik kan sentrale aktører spille på ideer og verdier om hvordan kommunen eller regionen skal forholde seg til omverden for å få igjennom sine ønsker, som for eksempel filmproduksjon eller musikkfestival.

Den andre teoretiske tilnærmingen tar utgangspunkt i ideer om regional utvikling og regionalisering generelt, men supplerer bildet ved også å peke på trenden med kultur som mulig strategi for regional utvikling.

Et fokus på regioner og regionalisering har igjen gjort seg gjeldene (Pastor, Lester & Scoggins 2009). Dette nye fokuset representerer imidlertid noe nytt innholdsmessig. Der regionalpolitikk tidligere fokuserte på redistribusjon av ressurser fra økonomisk sterke regioner til mindre favoriserte regioner (Keating 1997), er det nå regional konkurransekraft som er målet (Pastor, Lester & Scoggins 2009). Regionale og lokale ledes oppgave blir i tråd med denne endringen å posisjonere deres region i den globale økonomien gjennom å utvikle deres komparative fortrinn (Clarke & Gaile 1998). I den samme fasen har det blitt påpekt at nasjonalstaten står overfor nye utfordringer som globalisering av produksjon og økonomi (Reich 1991) noe som har gjort at staten har mistet noe av sin rolle som utviklingsagent overfor regionene (Clarke & Gaile 1998:34). Samtidig opplever nasjonalstaten press nedenfra fra regioner som ønsker å overta nettopp oppgaver knyttet til regional utvikling med en stat som fungerer som tilrettelegger (Ibid.). Resultatet er en ny territoriell dimensjon i politikken med regioner som fungerer som politiske aktører på en arena som tidligere var forbeholdt nasjonalstaten (Keating 1997, Keating 2002). Disse tendensene er tilstede også i Norge og Sverige. I Norge har Baldersheim (2000) vist at fylkeskommunen allerede på 90-tallet fungerte som utviklingsaktører. Denne utviklingen har blitt ytterligere understreket i senere diskusjoner rundt fylkeskommunens rolle som økonomiske utviklingsaktører og entreprenører (Stortingsmelding nr. 12 2006-2007). I Sverige har Landstingsforbundet krevd økt autonomi på felt som næringspolitikk og kulturpolitikk (Blomgren 2007:84). I forhold til kulturpolitikk ble det argumentert med at denne ikke alene skulle defineres som kunstpolitikk, men som en del av regional utviklingspolitikk (ibid). Denne ideen fra den svenske debatten bringer det teoretiske argumentet et stykke videre: For hvordan kan ny-regionalisme bidra til å forklare fremvekst og støtte til denne typen kulturelle fenomener som diskuteres her?

Fokus på det regionale nivået har ført med seg det Clarke & Gaile (1998) kaller innovative policy på det lokale og regionale plan for å hevde seg i den globale konkurransen. Et eksempel er økt vektlegging av kulturpolitikk som et middel i by- og regionalutvikling. Ideen om kultur som regional drivkraft har fått et stort publikum etter at Floridas (2002) bok *The Rise of the Creative Class* kom ut. Han peker på at kultur og "organic and indigenous street-level culture" (2002:182) er viktige faktorer for en region som ønsker å tiltrekke seg kreativ og kunnskapsrik arbeidskraft.

Denne gruppen av arbeidere ga han tilnavnet "den kreative klasse". Denne klassen består ifølge Florida av høyt kompetente individer som virker innenfor innovative bransjer og slik er av sentral betydning for regioner som ønsker å øke sin konkurransekraft.

Denne ideen har Clark (2004) tatt videre. Han argumenterer for at tradisjonelle vekstmodeller som forstår kultur som en underordnet forklaring til lokalisering av produksjon og arbeid tar feil, og at årsaksforholdet burde være reversert: "... consumption, amenities, and culture [should be recognized] as drivers of urban policy" (Clark 2004:2). Bakgrunnen for argumentet er at kulturtilbud er med på å tiltrekke seg humankapital som er nødvendig for økonomisk vekst.

Disse teoretisk bidragene er viktige fordi de utgjør en link mellom regionalisering og kulturpolitikk. Ideene som Clark og Florida representerer, muliggjør støtte til kulturpolitikk ut ifra et annet rasjonale enn å støtte kunst. Det teoretiske argumentet bak denne case-studien kan summeres opp slik: Beslutninger tas innenfor et rammeverk som ligner det som Kingdon presenterer. Støtte til kultur vil oppstå og øke ettersom ideene om regionalisering og betydningen av kultur som regional drivkraft blir kjent og vinner frem fordi dette skaper et mulighetsvindu for politikere og policy-entreprenører som ønsker å fremme sine hjertesaker.

Valg av case og design

Studiens design avhenger av formålet med studien. Denne studien ønsker å beskrive de prosessene som ledet opp til etableringen av Quart Festivalen og FiV, for å undersøke hvorvidt dette er resultatet av offentlig planlegging. Den metodiske tilnærmingen som er valgt er "process tracing" (George & Bennet 2005, Gerring 2007) som er en metode for å rekonstruere den kausale prosessen som har funnet sted i et gitt tilfelle (Gerring 2007:216). For å klare dette vektlegges kontekstuelle bevis og deduktiv logikk. "Process tracing" er kjennetegnet ved at mange typer bevis blir brukt for å underbygge konklusjoner og slutninger som trekkes fra materialet (Gerring 2007:173). Videre innebærer en prosessstudie at de politiske og administrative prosessene som ledet frem til etableringen av de to casene og følges slik at det er mulig å identifisere "critical junctions" (Gerring 2007) eller hendelser av avgjørende betydning for prosessen. Dette gjør metoden spesielt velegnet fordi den korresponderer overens med den forståelsen av politiske beslutninger som Kingdon (1995) representerer. Hans multiple streams-rammeverk vektlegger betydningen av kritiske punkt eller policy-vinduer for at en policy skal oppstå eller endres. Dette innebærer at å identifisere "critical junctures" her vil være det samme som å finne et mulighetsvindu.

De to kulturelle fenomenene som undersøkes her er valgt ut på bakgrunn av at de deler flere likhetstrekk hva angår bakgrunnsvariabler og fordi de vokste frem på samme tid. Oppstarten av Quart Festivalen og Film i Väst fant sted i 1991, og i 1992 var begge fenomenene etablert innenfor rammene av det kommunale kulturkontoret. Med andre ord, begge casene sprang ut av det offentlige administrative apparatet med utgangspunkt i det lokale eller regionale kulturkontoret.

Casene representerer tilfeller av kulturfenomener som avviker fra det som er forventet angående hvor kulturfenomener skulle oppstå eller der hvor markedet ikke automatisk skulle kunne tilby en slik tjeneste. Trollhättan som vertskommune til FiV kunne ikke tilby en omfattende infrastruktur for film fra før, var en kommune hvis næringsstruktur var preget av industri og hvor utdanningsnivået var lavere enn i befolkningen som helhet (SCB, kommunfakta). Kristiansand var en kommune med stor grad av religiøsitet (Ellingsen 2008) og med stor oppslutning om Kristelig Folkeparti (SSB, kommunefakta). Samtidig var byens utdanningsnivå lavere enn nivået i de øvrige storbyene i Norge (ibid.). Felles for begge casene er strukturelle og demografiske faktorer som ikke vanligvis forbindes med den typen aktiviteter som her undersøkes.

Ett sentralt spørsmål gjenstår å forklares i forbindelse med case-utvelgelsen: Kan disse fenomenene sammenlignes, eller er dette epler og appelsiner? Studien sammenligner to fenomener med ulik størrelse og form på den offentlige støtten.

Den tilsynelatende største forskjellen er likevel at de to fenomenene representerer ulike bransjer. Casene som er valgt ut er på tross av dette valgt fordi de begge faller inn under begrepet opplevelsesindustri. Dette innebærer at de to casene i tillegg til å kunne forstås som tradisjonell kommunal eller regional kulturpolitikk under kulturkontorets vinger, også passer inn under begrepet opplevelsesøkonomi eller det som kalles den kulturelle eller kreative industri³¹. Begrepet opplevelsesindustri defineres slik av den svenske *Stiftelsen för kunskaps och kompetensutveckling*:

Upplivelsesindustrin är ett samlingsbegrepp för människor och företag med ett kreativt förhållningssätt och som har till huvuduppgift att skapa och/eller leverera upplevelser i någon form. (www.kk.se)

Felles for denne tankegangen er at kultur blir tolket innenfor rammene av økonomisk tenkning knyttet til symbolproduksjon, distribusjon og konsumpsjon innenfor en "unified economic sector on a global scale" (Garnham 2005:18). Det skapes med andre ord økonomiske verdier ved å selge symboler eller en opplevelse. Slik er begge casene eksempler fra samme industri.

Fremgangsmåte

Som nevnt består denne studien av to prosess-studier med mål om å identifisere sentrale drivkrefter bak de to prosessene. Ett av kjennetegnene ved denne typen studier er at flere og ulike datakilder danner grunnlag for analysen (Gerring 2007:173). Hovedsakelig er det her benyttet to typer datamateriale. Det ene er intervjuer med personer som har vært aktører i eller har god kjennskap til prosessen. Det andre er offentlige dokumenter og sakspapirer som er produsert i forbindelse med de to casene. Dette materialet er supplert med avisartikler og forskningsrapporter om emnene.

Intervjuene har form som semi-strukturerte intervjuer der en intervjuguide har dannet utgangspunktet for samtalen med nøkkelinformanter. Denne typen data er velegnet for prosessstudier (Andersen 2006, Tansey 2007). Informantene er valgt ut på bakgrunn av deres kjennskap til prosessen, og utvelgelsen har foregått på to måter. Den første gruppen av informanter er valgt ut fordi de har hatt en formell rolle i prosessen enten som politiske aktører, saksbehandlere eller administrative ledere. Den andre gruppen av informanter er valgt ut etter den såkalte "snowballing-metoden" (Tansey 2007). Det vil si at den første gruppen er blitt bedt om å nevne andre personer de mener har relevant informasjon om prosessen.

Drivkrefter bak prosessene

De påfølgende avsnittene vil forsøke å identifisere de sentrale drivkreftene bak de to prosessene som ledet frem til Film i Väst og Quart Festivalen for å undersøke hvorvidt de to casene kan forstås som resultat av offentlig planlegging. Analysen tar utgangspunkt i tre ulike kategorier eller grupperinger av aktører. De tre er lokale betingelser, top down eller offentlig planlagte initiativer og den siste gruppen forklaringer som tar utgangspunkt i "windows of opportunity" (Kingdon 1995), eller muligheter som åpner opp for disse fenomenene og denne politikken.

Film i Väst – Sentrale drivkrefter

Historien om FiVs fremvekst viser at det er mange krefter som har arbeidet for at dette initiativet skulle lykkes. Det kanskje mest påfallende ved historien er mangelen på motstandere. Dette handler om å bruke mange millioner kroner på å starte opp virksomhet for filmproduksjon i en middels stor industriby i Sveriges innland. Men gjennom å følge prosessen rundt FiV er det noen punkter som skiller seg ut og som har bidratt til å gjøre FiV til en suksess.

31 For en diskusjon om betydningen og forskjellen mellom termene kreativ og kulturell industri, se f. eks. Garnham (2005).

Lokale betingelser for filmproduksjon

De lokale betingelsene for etableringen av FiV kan grovt deles inn i tre. På den ene siden er det tilbudssiden, med andre ord det Alingsås, men først og fremst Trollhättan, allerede kunne tilby på denne fronten. Den andre delen handler om etterspørsel etter kulturtilbud, mens den tredje delen av kategorien lokale betingelser handler om betydningen og tilstedeværelsen av lokalt, uformelt lederskap.

Västernefilm startet opp fra ingenting i Alingsås, men var med på å skape et tilbud til barn og unge i området. Trollhättan hadde heller ikke et stort kulturtilbud på filmsiden. Et kulturhus i Folkets Hus fantes, det fantes også en kino, men utover det var det ikke noen spesiell aktivitet knyttet til film. Men, etter at medieverkstedet i Alingsås var kommet i gang, ble også Trollhättan inspirert av Tomas Eskilssons og det han fikk til (Intervju, Olsson 2008). Dermed ble det forsøkt å få til en lignende virksomhet i Trollhättan for barn og unge under ledelse av kulturadministrasjonen i kommunen (ibid.) Samtidig var FiV et regionalt foretak og i Göteborg fantes det et mindre TV-miljø (Intervju, Mårdsjö 2009, Johansson 2009), men det var likevel ikke vært noen regularitet i filmproduksjonen i denne regionen forut for etableringen av FiV. Inntil midten av 90-tallet var det meste av filmproduksjonen konsentrert til Stockholmområdet, og det var herfra de største reaksjonene fra "tilbudssiden" kom, i det etableringen av FiV ble sett på som en trussel mot dette hovedstadsmiljøet. Enkelte grupper gikk så langt som å trykke opp t-skorter påtrykt "Filmpionerene i ødemarken" (Intervju Eskilsson 2008, Intervju Fredriksson 2009).

Den andre siden av lokale betingelser handler om etterspørsel. Sagt på en annen måte: Var det mange i området som ønsket og etterspurte film og filmproduksjon? Clark (2004a) og Florida (2002, 2007) snakker om en kreativ klasse bestående av høyt utdannende og kompetente individer som arbeider med ikke-rutinepregede jobber der kreativitet og innovasjon ofte er viktig. Samtidig er denne gruppen og aktive kulturkonsumenter, og inneholder også de som bidrar på kulturproduksjonssiden. Er denne gruppen aktivt til stede i FiVs vertskapsby Trollhättan og i regionen for øvrig? For Trollhättans del, men også for byene rundt Trollhättan er det lite som tyder på dette. Trollhättan er sterkt preget av industri, over 30 % av innbyggerne her arbeider i tilvirkningsindustrien (SCB, kommunfakta), mot ca 16 % på landsbasis i Sverige. Det hører med til historien at Trollhättan og Fyrbodalområdet fikk adgang til å søke om midler fra EU-strukturfond fordi de hadde en ensidig næringsstruktur der industrien var sentral. På denne basis ser det ikke ut til at Trollhättan hadde en stor kreativ klasse som søkte etter den typen tilbud som FiV kom til å tilby.

På det regionale plan er bildet noe annerledes, og i Göteborg er det forventet å være en viss størrelse på det som kalles den kreative klassen. I Göteborg har over 38 % av befolkningen utdannelse utover videregående nivå (Statistisk Årbok 2009, Göteborg). Film i Väst er imidlertid lokalisert omtrent 1 time og 20 minutter utenfor Göteborg. For Västra Götalandsregionen er utdanningsnivået omtrent på landsgjennomsnittet (www.regionfakta.com). Denne høyt utdannede gruppen kan dermed ikke sies å være større enn andre steder i landet og slik utgjøre en større pressgruppe enn i landet for øvrig.

Samtidig skiller film seg ut fra mange andre kulturuttrykk idet film ikke må konsumeres der hvor den produseres. Slik er Trollhättan ikke avhengig av å ha en stor lokal gruppe som etterspør film. Etterspørselsiden i Trollhättan er likevel interessant. På tross av at en stor "kreativ klasse" tilsynelatende er mangelfull her, viser informantintervjuene at FiV i dag har stor støtte i befolkningen (Intervju Fredriksson 2008, Intervju Wennerblom & Olsson 2008, Intervju Quentzer 2009).

En policy entreprenør?

Den tredje delen av kategorien lokale betingelser omhandler lokalt lederskap innenfor kulturfeltet. Tomas Eskilsson som sammen med blant annet sin finanssjef, Katarina Krave, skulle

komme til å bety mye for Film i Väst. Eskilsson var sentral i FiV helt fra oppstarten i 1992 og er i dag administrerende direktør (VD) og ansvarlig for internasjonal film ved FiV.

Det er flere sider ved Eksilssons arbeid som har vært viktige for FiV. På den kunstfaglige siden trekkes Eskilssons "teft" eller evne til å se hva som vil kunne bli populære filmer i fremtiden (Intervju Olsson 2009) frem. Denne teften har vært viktig for FiVs muligheter fordi den innebar en tidlig publikumssuksess for det nystartede samprodusentsselskapet. Den tredje filmen som ble laget i Trollhättan var "Fucking Åmål" som både ble en svensk og en europeisk publikumssuksess. Regissøren var den da ukjente Lukas Modysson som senere har laget flere filmer under FiVs vinger. Suksessen med "Fucking Åmål" kom allerede to år før FiV var blitt et produksjonssentrum som mottok statlig støtte til langfilmproduksjon, men var viktig for å bygge opp støtten rundt FiV i det politiske miljøet, men også blant regionens innbyggere. Historien kunne vært en annen dersom denne suksessen hadde latt vente på seg (Intervju, Fredriksson 2009, Intervju Wennerblom og Olsson 2008).

Også betydningen av Eskilssons internasjonale nettverk ble synliggjort i oppstartsfasen av FiVs langfilmsproduksjon. Eskilsson bygde seg tidlig opp et stort internasjonalt nettverk bestående av filmprodusenter og produksjonsselskap. Spesielt trekkes hans forhold til den danske produsenten Peter Aalbæk Jensen, som sammen med Lars von Trier var en av mennene bak det danske produksjonsselskapet Zentropa, frem (Intervju, Quentzer 2009, Intervju Nilsson 2009). Ifølge en av informantene har dette resultert i at Zentropa nå ønsker å lokalisere deler av selskapet til Trollhättan (Intervju Nilsson 2009).

Et annet trekk ved Eskilssons ledelse ved FiV som ble trukket frem i intervjuer, var hvor viktig nettverks- og alliansebygger og "forankring" av FiV hos regional- og lokalpolitikere og byråkrater har vært. Sammen med Eskilsson har Katarina Krave, økonomisk og administrativ leder i FiV, arbeidet aktivt overfor omkringliggende kommuner og regionen for å søke støtte til FiV. Allerede tidlig på 1990-tallet reiste de rundt og la frem prosjektet og sine mål for FiV for ulike interessenter (Intervju, tidligere kommunedirektør 2009, Intervju kultursjef Trollhättan kommune 2008). Men for Trollhättan kommune ble effekten av dette større da styrelederen i Film i Väst og politiker på landstings- og regionnivå gjorde det klart at han hadde tiltro til hva Eskilsson og Krave jobbet med (Intervju, Fredriksson 2009).

Eskilsson selv (Intervju 2008) understrekte hvor viktig det hadde vært for FiV å bygge opp gode relasjoner til kommunene som har lagt penger i FiV, samt til regionen. I forholdet til regionen trakk han frem spesielt fasen da Västra Götalandsregionen ble opprettet. På denne tiden var EUs bidrag til FiV på sitt høyeste med 18 millioner kroner årlig:

EU-pengene hadde en peak på et tidspunkt som var bra for oss, 2000-2002, for det var presis da regionen ble etablert, og da var det veldig stor utskifting av politikere. Mange av disse kjente vi og hadde bygget opp kontakt og relasjon med og de forsvant, også på tjenestemannsiden. Da var det veldig bra at det fantes EU-penger, slik at det forankringsarbeidet som alle virksomheter må drive, det politiske forankringsarbeidet, at det fikk litt tid på seg. (Intervju, Eskilsson 2009, min oversettelse)

Samtidig ble det presisert fra informanter ved regionen at kontakten med FiV ikke skilte seg ut fra kontakten de har med andre bolag (Intervju Johansson 2009, Mårdsjö 2009). Størrelsen på beløpene FiV mottar tyder likevel på at de har stor støtte i regionen og at sammenfallet mellom mye EU-penger og nye politikere ble utnyttet godt av FiVs ledelse. I løpet av denne fasen ble det klart at regionen ville garantere for at det totale nivået på bidrag til FiV, EU penger inkludert, skulle opprettholdes ved økte økonomiske bidrag fra regionen når EU-pengene etter hvert ville komme til å tørke opp.

Var FiV et resultat av offentlig planlegging? De ulike offentlige aktørenes rolle.

Region og landsting – finansiering og kultursatsing

Landstinget Älvsborg, fra 1999 Västra Götalandsregionen (VG-region), har vært sentrale aktører i FiVs historie. Ved oppstarten av FiV fordi de både var hovedfinansør og fordi det var innenfor dette rammeverket FiV fikk sin spede begynnelse, men og etter hvert fordi de tok opp hansken etter EU da EU-pengene tok slutt.

Ved å følge prosessen tilbake dit den startet blir det klart at det på tidlig 90-tallet ikke var noen ambisjoner om å bli en av Sveriges største aktører på filmproduksjonssiden. Landstinget i Älvsborg startet opp med 100.000 SEK og et ønske om å få til et velfungerende medieverksted slik at barn og unges bevissthet rundt film kunne styrkes. På dette tidspunktet var det hovedsakelig snakk om en ren kunst- og kulturfaglig etablering fra landstingets side, som sentrale informanter fra denne periode påpeker (Intervju Quentzer 2009, Eskilsson 2008). Filmens rolle i denne sammenhengen ble fra landstinget sett på som bevisstgjøring av barn og unge i forhold til nye massemedier og filmproduksjon var ikke på tapetet på denne tiden.

Fra starten av påtok landstinget Älvsborg seg rollen som finansør av virksomheten. Etter det første året med drift ble også Bohuslandstinget interessert og gikk inn sammen med Älvsborg i å støtte virksomheten. Fra 1997, da FiV fikk status som regionalt ressursentrum for film og økonomisk støtte fra nasjonalt hold, har landstinget og senere regionen, vært forpliktet til å støtte FiV med en regional økonomisk motpresentasjon. Blomgren & Blomgren (2003) viser til at FiVs regionale motprestasjon langt overgår det de øvrige ressursentraene for film mottok av sine regionale motparter (Blomgren og Blomgren 2003:11).

Summen på støttebeløpet til FiV kan sees i sammenheng med at landstinget etter hvert trakk inn næringslivspolitiske ambisjoner i bildet. Fra å være en ren kulturfaglig forvaltning, begynte næringspolitiske ambisjoner å tre frem omtrent samtidig med at FiV ønsket å få i gang en satsing på langfilmproduksjon. Dette kan tydelig sees i søknaden fra landstinget i Älvsborg om støtte til et "Västsvensk filmcentrum i Fyrstad" (Pettersson 1996) der næringslivsargumentet er i fokus, samtidig som også kultur nevnes: "...Genom att utveckla en filmbransch stärks näringslivsstrukturen i Fyrstad. Samtidigt stärks den kulturella strukturen i Västverige" (Pettersson 1996:1). Betydningen av det todelte rasjonale bak FiV har holdt seg frem til i dag, med støtte både fra regionutviklingsnemden og fra kulturnemden på regionalt hold. Per 2008 støttet VG-region selskapet med noe over 60 millioner SEK, hvorav 40 var fra kulturnemden og 21 fra regionutviklingsnemden. Sentralt i FiVs oppdrag for årene 2009-2011 er næringspolitiske mål, samt at FiV skal bidra til å utvikle Innovatum Science Park i Trollhättan der FiV er lokalisert. Det understrekes at FiV "... skall i samverkan med näringsliv, akademi och samhälle delta i det nationella och internationella arbetet med kunskaps- och kompetensutveckling, innovationer och entreprenörskap för att stärka konkurrenskraften i regionens audiovisuella sektor" (Uppdrag till Film i Väst 2009-2011).

Fra regionens side er det klart at FiV har vært en del av det offentlige planverket, men av ulik begrunnelse og format. Det regionale nivået har vært en aktiv part, først hovedsakelig landstinget, deretter gjennom VG region, både som eier, finansør og oppdragsgiver. Men begrunnelsen for hvorfor FiV støttes økonomisk samt oppdraget fra det offentlige har endret seg i takt med FiVs vekst. Fra starten av var Västernfilms oppdrag begrenset til arbeid med barn og unge og begrunnelsen for dette var knyttet til kultur (Intervju, Quentzer 2009). Men da mulighetene for ekstern støtte kom, og FiV ønsket å produsere film, ble den næringspolitiske begrunnelsen viktig. Dette hang sammen med at mål 2-støtten er knyttet til områder med ensidig næringsliv, men argumentasjonsformen ble opprettholdt i den videre støtten til FiV også etter at EUs strukturfond var ute av bildet.

Samtidig er det klart at Film i Väst er blitt et ledd i en større satsing på kultur fra VG regionens side. Regionen bruker i dag store beløp på kulturjustert i forhold til folketallet er nivået ifølge en av informantene høyest i Sverige (Intervju, Nilsson 2009). Regionens satsing er preget av at store beløp gis til spesielt tre sentrale institusjoner, Göteborgs Operaen, Symfoniorkesteret, samt Film i Väst (Intervju, Nilsson 2009).

Kommunen – Trollhättan som tilrettelegger

Denne delen vil hovedsakelig konsentrere seg om Trollhättan kommunes rolle. Denne kommunen er sentral fordi den bidrar med mest økonomisk støtte og fordi den har vært vertskommunen til FiV siden 1996/97. Samtidig har Lyeskil, Uddevalla og Vänersborg også støttet FiV økonomisk.

Trollhättan kommune ble involvert i FiVs virksomhet i 1995 og dette ble formalisert gjennom deltakelse i søknadsprosessen om midler fra EUs strukturfond (Pettersson 1996). Kommunens holdning til FiV var positiv (Intervju Fredriksson 2009, Eskilsson 2009). Den tidligere kommunedirektøren uttrykte det enkelt: "Vi ville prøve alt" (Intervju, Fredriksson 2008 og 2009). Dette må sees i sammenheng med at de store industribedriftene i byen, SAAB og Volvo Aero, gikk igjennom harde tider og arbeidsledigheten var svært høy. Denne vanskelige situasjonen gjorde at administrasjonen i Trollhättan var åpen for nye strategier og muligheter. For FiV betød dette en aktiv kommunal motpart, noe de ifølge ledelsen i FiV ikke hadde funnet i Alingsås kommune der de opprinnelig var lokalisert (Intervju, Eskilsson 2008). Allerede da Västernfilm ble etablert hadde Trollhättan kommune vist interesse for mediverkstedet og hadde forsøkt å få det lagt til kommunen (Intervju, Olsson 2008) samtidig hadde FiV gode relasjoner med kommuneledelsen og kultursjefen (Intervju Eskilsson 2009). Dermed ble Trollhättan en foretrukket partner som dessuten lå innenfor området som kunne få støtte fra EUs strukturfond.

For Trollhättan kommune kan det se ut som om støtten til FiV hovedsakelig kan begrunnes i næringspolitikk. Det som den gang ble kalt FiVs kompetansesenter ble vedtatt lagt til Nohab-området i Trollhättan 1997 (Protokoll, Älvsborgs läns landsting 14. Mai 1997). Her var Trollhättan kommune sammen med landstinget i gang med å etablere Innovatum Science Park for å utvikle det lokale næringslivet. Kommunenes aktivitet fortsatte med å bidra med utbedringer av lokaler og bygging av nye studioer via sitt eiendomsselskap, Trollhättans Tomt AB som administrerte bygningen av FiVs studio og som fremdeles er eiere av bygningsmassen. Kommunens rolle har dermed vært, i tillegg til at de årlig bidrar med omtrent 2,5 millioner kroner, å bygge ut infrastruktur for filmproduksjon. Kommunen har og lagt til rette for at det skulle være lett å skape film i Trollhättan ved at administrasjonen og de ulike forvaltningene stilte opp for FiV mot betaling når dette har vært nødvendig (Intervju Eskilsson 2008, Andersson 2008). Eksempelvis skulle det være enkelt å stenge av en gate når det var nødvendig for å spille inn en scene, samtidig som brannvesenet stilte opp og lagde regn hvis det behøvdes (Intervju, Fredriksson 2008, Andersson 2008). "Folk blir ikke engang sinte" (Intervju, Andersson 2008) var en kommentar til at kommunen stengte av en gate for filminnspilling. Utsagnet viser den legitimiteten FiV har i Trollhättan. "Folk er stolte" gikk igjen i samtlige intervjuer om FiV, derfor er det liten motstand mot at offentlige penger brukes på denne typen virksomhet³². Heller ikke på det politiske plan er det uenighet om støtten til FiV (Intervju Eskilsson 2008, Fredriksson 2009, Wennerblom & Olsson 2008).

Gjennomgangen av kommunens rolle i forhold til FiV viser at tanken bak hvorfor Trollhättan valgte å involvere seg i FiV skilte seg fra landstinget og regionen. Der FiV har vært en kultursatsing for regionen, har dette vært en næringspolitisk satsing for kommunen med et ønske om å redusere en høy arbeidsledighet (Intervju, Fredriksson 2009). Dette bildet støttes av Eskilsson (Intervju 2008) som uttrykte at "for Trollhättan har vi i første omgang vært noe som altså kan generere arbeidsplasser

32 Nabokommunen Uddevalla støttet tidligere FiV økonomisk men denne støtten ble innklagd til länsretten av en enkeltperson med utgangspunkt i at dette brøt med kommunaloven. Denne klagen vant frem. Den samme personen innklagde også regionen for länsretten for brudd på kommunaloven med hensyn til støtten til FiV, men denne saken vant regionen. For Uddevalla fikk det som konsekvens at de sluttet å bidra med penger noen år, men i 2008 var de igjen tilbake som bidragsyter.

og andre typer virksomhet". Til dette bildet hører betydningen av FiV og filmproduksjon for varemerket Trollhättan (Intervju, Fredriksson 2009, Eksilsson 2008, Wennerblom 2008) uten at dette ble trukket frem av informantene som en viktig begrunnelse for å initiere et samarbeid med FiV tilbake på 90-tallet. Trollhättans kommunes visjon for fremtiden fokuserer likevel på et ønske om å videreutvikle byen som en "ledende teknikk- og industrikommune i Europa" (Intervju, Andersson 2008). En løsning - flere problem?

Kingdon (1995) fokuserer på betydningen av "kobling" av strømmene av problemer, løsninger og politikk for å forstå endringer i offentlig sektor. De tre strømmene eksisterer uavhengig av hverandre, men når et policyvindu åpnes, vil de tre kunne kobles sammen:

"... A pressing problem demands attention, for instance, and a policy proposal is coupled to the problem as its solution [...] At that point, proposals that fit with that political event, such as initiatives that fit with a new administration's philosophy, come to the fore and are coupled with the ripe political climate." (Kingdon 1995:201)

I 1995 ble Sverige medlem av EU. Samtidig var Fyrbodalområdet bestående av Trollhättan, Lysekil, Vänersborg og Uddevalla i økonomisk krise med en arbeidsløshet på over 12 % og en ensidig næringsstruktur med store industribedrifter som SAAB og Volvo Aero (Brown 2000). Dette medførte at området ble klassifisert som et mål 2-område med rett på støtte fra EUs strukturfond i 1995. Et av mål 2s formål var å bygge opp en ny alternativ industri med vekt på små og mellomstore selskaper (European Commission).

Denne muligheten ble grepet av FiV. Gjennom å definere film som et alternativ til den tradisjonelle industrien (Blomgren 2007:68) ble det klart at FiV kunne få støtte fra EU-fondene. Sammen med Trollhättan kommune og Älvsborgs läns landsting søkte FiV om støtte fra EU-fondene i 1995 og fikk tilslag på søknaden (Blomgren 2007; Dahlström et. Al. 2005, Pettersson 1996). Til sammen har FiV over 90 millioner SEK fra EU-fondene i perioden 1997-2005 (Blomgren 2007:79). Etter dette har FiV mottatt noe finansiell støtte til infrastruktur for å satse på animasjonsfilm (Intervju Eksilsson 2008, Årsredovisning 2008). EU-pengene gjorde det for det første mulig med en storstilt satsing. Samtidig krevde ytelser fra fondet regionale motprestasjoner som gjorde at støttesummene for FiV ble svært høye. Men EUs strukturfond hadde også en annen betydning ifølge FiVs ledelse. Samtidig som EU-pengene begynte å strømme inn, ble den nye regionen dannet og FiVs organisasjonsform ble endret. Den europeiske støtten ga dermed FiV et pusterom og en mulighet til å bygge opp relasjoner til den nye regionadministrasjonen. Når støtten fra strukturfondet begynte å tørke opp, var regionen på plass og garanterte for at nivået på støtte til FiV skulle opprettholdes (Intervju Johansson 2009, Intervju Mårdssjö 2009). Da Västra Götalandsregionen etter at EU-pengene hadde tørket ut skulle inn å bruke store penger på film, var det dermed ikke snakk om å starte fra scratch, men å støtte opp om et veletablert og velforankret foretak. For å bruke den tidligere Stockholmsretorikken, VG-region trengte ikke bruke 60 millioner årlig på å støtte "film pionerene i ødemarken". I Piersons (1994) logikk kunne de regionale politikerne forsøke seg på "credit claiming" ved å bidra til at en suksessfull virksomhet fikk sine vilkår opprettholdt. I et slikt henseende vil jeg argumentere for at EU-pengen direkte ga mulighet for stor satsing på langfilm via, samtidig som de indirekte gjorde det lettere for de respektive politikerne å støtte opp om FiV med store beløp da dette igjen ble nødvendig i 2002-2003.

Tiden etter at Sverige ble EU-medlem utgjorde slik et "critical junction" eller et policy window slik dette er i Kingdons beskrivelse. Jeg vil argumentere for at FiV representerte en allerede eksisterende løsning eller policy som nå fant et problem hvis løsning dette kunne representere. Med EU-medlemskapet og strukturfondet kom øyeblikket da løsning og problem kunne kobles sammen. Endringen i argumentasjon som fant sted da søknad om penger fra Mål 2-sekretariatet, Fyrstadkansellet, er dermed interessant. Frem til dette punktet hadde FiV vært en regional satsing under kulturkontoret med barn og unge som målgruppe. I søknadsteksten (Pettersson 1996) var det betydningen av filmproduksjon for næringsstrukturen som er hovedargumentet. Kulturfeltet

var ikke fullstendig fraværende, med det var direkte og indirekte økonomiske konsekvenser av økt støtte til FiV som ble trukket frem, samt nye arbeidsplasser og kompetansevekst innenfor film- og mediaområdet. Blomgren argumenterer for at denne prosessen bidro til å flytte filmproduksjon fra den kulturpolitiske til den næringspolitiske arenaen (Blomgren 2007:70). Argumentasjonen fra søknaden peker i den retningen. Samtidig er det et viktig poeng at kulturnemden i VG-region i dag fremdeles står for den største delen av finansieringen med en støtte på over 40 millioner årlig. Dette er ikke til hinder for å fastslå at FiV, landstinget og Trollhättan kommune som alle tre sto bak søknaden om støtte i 1995, forsøkte, og lyktes, med å selge inn FiV som en løsning på problemet den økonomiske og næringsstrukturelle krisen regionen sto oppe i.

Slik ble FiVs rolle endret fra å hovedsakelig handle om å gjøre barn og unge bevisste på sitt forhold til media, til å være en løsning på et økonomisk og næringspolitiske problem.

Nasjonale endringer – offentlig planlegging i ettertid?

På det nasjonale plan skjedde det flere endringer i det institusjonelle rammeverket for film på 90- og 2000-tallet som fikk betydning for FiV. Langfilmsproduksjon i Sverige ble stort sett støttet på nasjonalt nivå, med Svensk Filminstitut som kjernen i navet og med de svenske filmavtalene er nøkkelen til fordelingen av støtte til filmproduksjon (Blomgren 2007). Det eksisterende avtaleverket ga ikke midler til regional filmproduksjon med den følge at det meste av svensk film ved inngangen til 1990-tallet ble produsert i Stockholmsområdet (ibid.) I 1995 kom SOU 1995:84 "Ny svensk filmpolitik" der det for første gang blir foreslått en støtte til regionale ressursentra for film og video. Denne statusen ble i 1997 tildelt FiV og 17 lignende virksomheter (Prop. 2005/2006:3) og med den fulgte en liten pengestøtte på 4,5 millioner som skulle fordeles på de 18 (Prop 1998/99:131). Midlene utløste samtidig en regional motbevilgning på minst det samme beløpet som fra nasjonalt hold, og den statlige støtten økte i 2000-års filmavtale til 13,5 millioner (ibid). De finansielle ressursene dette utløste fra Svenska Filminstitutet kunne ikke benyttes til langfilmproduksjon, men skulle gå til blant annet barn og unge, og kunne under noen omstendigheter brukes til produksjon av dokumentar- og kortfilm (Prop 1998/99:131 s28). I 1997 kom likevel FiVs to første langfilmer, men uten statlig støtte.

I 2000 endret dette seg. SOU 1998:142 hadde allerede slått fast at det i praksis allerede fantes noen regionale produksjonssentra. I forslaget til ny filmavtale for år 2000 ble det for første gang foreslått støtte til regionale produksjonssentra. Støtten på 3 millioner SEK fordelt på Filmpool Nord, Film i Skåne og Film i Väst (Prop 1998/99:131) ble tildelt til de tre regionale virksomhetene som allerede hadde oppnådd en viss suksess. Denne tildelingen av støtte markerte og en vridning i tenkning rundt filmproduksjon i Sverige. Ikke bare har filmen kunstfaglige implikasjoner, men også næringspolitiske utviklingsargumenter kan skimtes her:

Satsningen på regionala resurscentrum har också inneburit ett större regionalt engagemang för filmen som konststart och som tillväxtnäring, vilket inte minst framgår av de förslag till regionala tillväxtavtal som lämnats till regeringen i april 1999. Flera län pekar ut den regionala filmverksamheten som en viktig faktor för sysselsättning och tillväxt. (Prop 1998/99:131 s 28)

Disse endringene åpnet opp for FiV og andre regionale produksjonssentra. Men var de av avgjørende karakter for FiV eller er det et resultat av statlig planlegging i ettertid? Tidsrekkefølgen er her viktig. Regionaliseringsbølgen i svensk film som FiV, Filmpool Nord og Film i Skåne representerer, var startet før disse endringene fra statlig nivå fant sted. FiV og Filmpool Nord var i stor grad i gang med langfilmsproduksjon allerede før de ble regionale ressursentrum, og hadde mange vellykkede prosjekter bak seg da de fikk støtte til langfilmproduksjon fra nasjonalt hold. Endringene på statlig hold i retning av regionalisering kan dermed sees som svar på at filmbransjen nærmest på egen hånd hadde regionalisert seg gjennom regional, lokal og europeisk støtte (Blomgren 2007).

Resultat av offentlig planlegging – en oppsummering

Historien om FiV passer godt inn i det bildet Kingdon (1995) tegner av beslutningstaking der policy entreprenører griper muligheten til å kople sammen problemer og løsninger når det politiske klimaet er riktig.

Studien av FiV har vist at en ildsjel eller en policy entreprenør har vært helt sentral, FiVs øverste leder, Tomas Eskilsson. Samtidig har han møtt lydhøre politikere, både i landstinget og i regionen (Johansson 2009) og slik fått sine ideer inn i regionens visjoner og strategier for videre utvikling både innenfor regionutvikling, men kanskje først og fremst som et satsingsområde innenfor kultursektoren. Den første muligheten som ble grepet, åpnet seg allerede da det massemediepolitiske handlingsprogrammet ble forfattet i landstinget i Älvsborg. Et medieverksted skulle den gang fokusere på barn og unge, deres forhold til medier generelt og samtidig gi muligheter for denne gruppen til å selv skape film.

Da Sverige ble medlem i EU åpnet det seg nok en mulighet for FiV. Dette hadde bakgrunn i den økonomiske krisen som hadde rammet Fyrbodalområdet. Slik kan også SAABs økonomiske problemer forstås som starten på et mulighetsvindu. Søknadene til strukturfondet og de rammebetingelsene mål 2-pengene krevde, bidro på sin side til å endre argumentasjonen for å støtte FiV. Gjennom forslag om å utvide virksomheten ved FiV til også å favne langfilmproduksjon, kunne FiV sammen Trollhättan og Västra Götalandsregionen argumentere for at FiV kunne bli en næringspolitisk satsing. Fra å være et rent kulturfaglig prosjekt, ble dette også et spørsmål om næringsutvikling. Denne endringen i argumentasjon var av betydning for Trollhättans støtte, nå kunne kommunen støtte filmproduksjon fordi de ønsket en bredere næringsstruktur, og ikke fordi de ønsket å utvide sin kulturelle portefølje. FiV fikk i sitt andre år som langfilmprodusent en kjempehit med "Fucking Åmål". Dette var med på å gi FiV legitimitet både i befolkningen og hos politikere som nå kunne få gleden av å støtte en virksomhet med suksess. I denne samme fasen kom det og endringer på nasjonalt hold, med etableringen av ordninger for regionalt ressursentra og senere og produksjonssentra. Disse hendelsene kom etter at FiV hadde startet sin langfilmsproduksjon, men har likevel en viss betydning gjennom å være med på å legitimere en regional filmproduksjon som plutselig var blitt en helt umulig kraft å komme utenom for kreatører som ønsket å skape film i Sverige (Blomgren 2007).

Oppsummeringen viser at det offentliges rolle hele veien har vært sentral. Regionen har vært eier og oppdragsgiver, kommuner har vært medfinansierer og det nasjonale rammeverket er endret. Slik har FiV fått en plass innenfor det offentlige planverket. Men studien viser også at de offentlige instansene som har vært virksomme i prosessen, ikke har vært planleggere i tradisjonell forstand. Dette er ikke et eksempel på en prosess der klare mål har blitt formulert og mulige handlingsalternativer utredet på bakgrunn av best mulig måloppnåelse. I stedet er veien blitt til ettersom nye muligheter har oppstått og viktige aktører, ikke minst ledelsen i FiV, har evnet å tilpasse seg til de mulighetene som har oppstått hva økonomisk støtte har angått. Dette reflekteres og i at innholdet i "policyen", FiV, har blitt endret i takt med muligheter for økonomisk støtte, fra å være et medieverksted til å arbeide med filmproduksjon. Som en av informantene uttrykte det: "... når jeg snakker om dette nå, så høres det så innmari enkelt ut, men det var en hel masse jobb..." (Intervju Quentzer 2009).

Quart Festivalen – fra suksess til konkurs

Rock City – en lokal betingelse

Mens FiV fremdeles er i vekst både med tanke på produksjonsvolum og omsetning er Quart Festivalen gått konkurs. Det er åpenbart to ulike historier, men ved oppstarten til de to virksomhetene i 1991/92 var det ikke like åpenbart hvem som skulle gå konkurs. Det lokale tilbudet til musikkinteressert i Kristiansand var på denne tiden godt. Da Kristiansands 350-årsjubileet skulle gå av stabelen og Quadratur Musivalen skulle arrangeres, var det naturlig at kommunenes representanter gikk til Kristiansand Rockklubb for å be om støtte fordi dette miljøet var stort og vitalt (Intervju, Anker-

Gevelt 2009, Kaalstad 2009). Rockeklubben var den største i Norge på 80-tallet og tidlig 90-tall og sto bak mange konsertarrangementer i Kristiansand. Aktivitetene til Kristiansand Rockklubb var med på å etablere Kristiansand som en viktig konsertby på 90-tallet med gode scener og et aktivt konsertpublikum - Kristiansand ble oppfattet som en viktig by å opptre i på denne tiden (Brekke & Nordgård 2005:77).

Kristiansand Rockklubb tok på seg ansvaret med å stå for et ungdomsarrangement under byjubileet, men arrangementet ble ikke gjennomført av klubben alene, men som et samarbeid mellom kulturdirektørens kontor og rockeklubben (Strandberg et al 2003, Danielsen et. al. 2005, Intervju, Kvanes 2009). Slik ble kommunen selv ansvarlig for å arrangere konserter mens Kristiansand Rockklubb stilte med folk og utstyr (Intervju Kaalstad 2009). Slik oppsto festivalen ikke i et rockemusikalskvakuum, men hadde en viss fundering i et tilbud som fantes for Kristiansands rock- og metallhungrige innbyggere. Som kulturdirektøren uttalte: "Det var grunnlag for en rockemarkering" (Intervju Anker-Gevelt 2009). Samtidig var det klart for de ansatte i kultursektoren at kommunen manglet et tilbud for de som ikke lenger var barn, men heller ikke benyttet seg av kommunens daværende kulturelle tilbud slik som symfoniorkesteret eller Agder Teater (Intervju, Anker Gevelt 2009, Kaalstad 2009, Wallevik 2009).

Kristiansand hadde vært preget av en konservativ holdning på kultursiden. Dette hadde tidligere gitt seg i utslag i at kommunen ikke ønsket et regionalt teater på 1970-tallet (Intervju, Wallevik 2009, Valvik 2009). Kulturlivet i byen var preget av amatører og profesjonelle utøvere var mangelføre ved starten av 80-tallet (Intervju Valvik 2009). "Kulturlivet i Kristiansand var fattig" uttrykte tidligere rådmann i Kristiansand (Intervju Valvik 2009). I hans øyne var derimot mangelen på kulturtilbud og en positiv drivkraft i dette fordi dette gjorde byens ledere "... sultne på å utvikle dette med kultur" (ibid.).

På etterspørselssiden var bildet noe mer sammensatt. Etterspørselen etter en rock henger noe sammen med det tilbudet som allerede fantes. Da Quart Festivalen ble startet, eksisterte det som følge av et rikt konserttilbud et aktivt miljø av konsertgjengere (Brekke & Nordgård 2005). Denne gruppen ble imidlertid mindre etter hvert som 90-tallet nærmet seg slutten. Eksistensen av Kristiansand Rockklubb betød og, som vist over, at det var en etterspørsel etter jobber i tilknytning til musikklivet, og da festivalen startet opp kunne denne gruppens kunnskaper benyttes til festivaldrift.

Samtidig klarte Quart Festivalen å tiltrekke seg publikum utenfra. Agderforskning publiserte i 2006 en rapport der de anslo at 75 % av publikum under Quart Festivalen var tilreisende (Aronsen 2006), men tallene er preget av noe usikkerhet.

Ildsjel og arrangør

"Toffen er jo Quartfestivalen, og den som sørger for at de gode artistene kommer til Kristiansand" kommenterte Håkon Moslet, musikkseksjef i radiokanalen P3 da det ble kjent at Toffen Gunnufsen, daværende festivalsjef for Quart Festivalen trakk seg fra festivalen (Olsbu 2006).

Gunnufsen var nyansatt kulturrådgiver ved kulturdirektørens kontor i 1990 da byjubileet skulle planlegges. Han hadde da arrangert "Homborsundfestival" i Grimstad og hadde dermed noe småskalaerfaring fra bransjen som han tok med seg i arbeidet med Quart Festivalen. Som ansatt under kulturdirektøren arbeidet han fulltid med festivalen til og med 1994. Etter at festivalen gikk med underskudd i 1994 og kommunen overførte festivalen til stiftelsen, ble Gunnufsen med på lasset som festivalsjef, med lønn betalt av kommunen de første seks månedene. Der ble han frem til høsten 2006 da han sluttet i Quart Festivalen for å starte opp Hove Festivalen i Arendal.

Toffen Gunnufsen brakte med seg to ting til Quart Festivalen. Han opparbeidet seg en bred kontaktflate i det internasjonale musikkmiljøet og han hadde høy kompetanse på booking av band kombinert med teft for hvilke band som ville kunne slå igjennom internasjonalt (Intervju Kaalstad, 2009, Kvanes 2009, Anker-Gevelt 2009). De to egenskapene gjorde at Quart Festivalen kunne holde et høyt musikalsk nivå på festivalen uten å måtte bruke enorme summer på å hyre inn band, noe som var helt nødvendig for en festival med beskjedent bookingbudsjett.

Toffen Gunnufsen hadde også i tiden etter at festivalen ble etablert som en selvstendig stiftelse nære bånd til kulturdirektøren og staben ved kulturkontoret (Intervju Anker-Gevelt 2009). Slik ble kulturdirektøren en viktig støttespiller for festivalen også i tiden etter 1995 og festivalen fikk via Toffen tilgang til kompetansen ved kulturkontoret.

Kristiansand kommunes rolle som Quart eier, frelser og stemor?

Kristiansand kommunes rolle har vært viktig fra Quart Festivalens fødsel og frem til slutten i 2008. Kommunens rolle har tatt flere former, men kan hovedsaklig sees som bestående av to faser med ulike sektorer som sentrale aktører. Den første fasen var knyttet til opprettelsen av festivalen. Som allerede kjent var det kommunen ved kulturdirektørens kontor som sto for etableringen av festivalen som en fast hendelse hvert år. Kommunens engasjement i festival startet imidlertid noe før denne gjennomføringen. Høsten 1990 var mål- og resultatstyring innført i kommunen og de ulike sektorene skulle utforme sine egne handlingsplaner. De ansatte under kulturdirektørens kontor dro til Danmark for å starte arbeidet med den første handlingsplanen. Under arbeidet med handlingsplanene ble ideen om å etablere en festival luftet av flere deltakere (Intervju Kaalstad 2009, Anker Gevelt 2009).

Et uttrykt ønsket om at Kristiansand skulle være en vertsby for festivaler kan sees i handlingsplanene for kultursektoren de påfølgende årene. Her er videreutvikling av Kristiansand som kulturby et element som går igjen år etter år og som gir noe økonomisk støtte til festivaler som finner sted i Kristiansand.

Hovedmomentet i denne første fasen var kommunens rolle som drifter og eier av festivalen, med kulturdirektørens kontor som den sentrale kommunale aktøren. Begrunnelsen for støtte til festivalen i denne fasen ble preget av kulturfaglige elementer. Det sentrale målet kommunen ønsket å oppnå ved å involvere seg i festivaldrift var å utvikle byen som festivalby, samtidig var det viktig at ungdom som gruppe skulle få ta del i byens kulturliv ved starten av festivalen, samt et ønske om å styrke det eksisterende rockemiljøet i byen (Intervju Anker-Gevelt 2009, Wallevik 2009).

Denne fasen fikk en slutt etter at festivalen i 1994 ble avholdt. 1994-festivalen solgte hele 10.000 billetter, men gikk med betydelig underskudd og det ble klart at kommunen ikke hadde kapasitet til å arrangere en festival på denne størrelsen (Intervju Wallevik 2009, Wallevik 2009, Anker Gevelt 2009). Resultatet ble at fra 1995 ble festivalen omgjort til en stiftelse, Stiftelsen Quart Festivalen, med Kristiansand Musikkråd som stifter og med en stiftelseskapital på symbolske 5000 kroner. Kommunen overdro alle rettigheter knyttet til festivalen til stiftelsen. Fra 1997 ble musikkrådet nedlagt og festivalens styre ble selvrekutterende.

Dette innebar at fra og med 1995 var Kristiansand kommune ikke lenger eiere av festivalen. Deres bindinger til denne ble allikevel ikke fullstendig brutt. For det første ble Toffen Gunnufsen lønnet over kommunenes budsjetter det første halvåret i 1995. For det andre fortsatte kommunen med argumentasjon om å utvikle Kristiansand som festivalby gjennom å støtte festivalen med 160 000 kroner årlig. For det tredje ble to av kommunens medarbeidere fristilt til å jobbe med festivalen under selve avviklingen av denne (Intervju Kaalstad 2009). Det er og viktig å merke seg at båndene mellom enkelte av de ansatte og spesielt festivalsjef Gunnufsen fortsatte var sterke. "Festivalen var min baby, den var Dagnys [Kulturdirektør] baby og Arvids [økonomisjef] baby" som en av informantene uttrykte det (Intervju, Kaalstad 2009). Det var derfor naturlig for flere

å hjelpe Toffen med praktiske ting som søknadsskriving (Intervju Anker Gevelt 2009, Kaalstad 2009). I tillegg var økonomisjefen behjelpelig med å se på løsninger da festivalen på begynnelsen av 2000-tallet kom i økonomiske vanskeligheter (Intervju, Kvanes 2009). Men jo mer profesjonell festivalen ble, jo mindre ble dette samarbeidet (Intervju Kvanes 2009, Intervju Kaalstad 2009), samtidig var dialogen mellom Quart Festivalen og kulturdirektørens kontor tettere enn med andre aktører (Intervju, Anker Gevelt 2009).

Den neste fasen startet rundt 2003. Bakgrunnen var at Quart Festivalen hadde fått mye negativ medieomtale sommeren 2003 i Dagbladet. Som et resultat av dette ble kommunen bedt om å bistå i en granskning av festivalen og driften av denne. Resultatet av denne granskningen ble en total omorganisering av festivalen og avtaler med underselskaper av Stiftelsen Quart Festivalen ble avsluttet. Styrets sammensetning ble også endret. Frem til 2003 var styret uten representanter fra kommunen (Strandberg et al. 2003), men fra og med 2004 utnevnte kommunen flere representanter til styret (Saksprotokoll Valg og Honorarkomiteen 27.10.04). Bakgrunnen for denne utnevnelsen av styremedlemmer var at festivalen var havnet i et økonomisk uføre etter at festivalen i 2004 var gått med underskudd og kommunen betalte ut en støtte til festivalen på 3,7 millioner kroner (Saksprotokoll Bystyremøte 13.10.04). Kommunens gjenopptakelse av rollen som aktiv aktør overfor festivalen skapte furore innad i festivalen. For det første fordi enkelte styremedlemmer oppfattet at kommunen drev utidig innblanding i festivalens kunstneriske disposisjoner, spesielt knyttet til episoden med sex på scenen (Steen 2004b). Overraskende var det og at daglig leder i festivalen, Asbjørn Uppstad, uttalte at festivalen kunne leve med forsiktige føringer fra kommunen (ibid).

Kommunens funksjon i denne fasen handlet om å garantere for gjeld og bidra med penger til en festival med tidvis store økonomiske problemer. De sentrale aktørene i denne fasen var først og fremst det politiske miljøet samt rådmannen og hans stab, da støtten som ble gitt til festivalen ble bevilget av bystyret og ikke over kultursektorens ordinære budsjetter. Denne fasen inneholder også Kristiansand kommune i rollen som tilrettelegger for infrastrukturen til festivalen. I 2007 ble Odderøya Amfi ferdigstilt, en utendørskonsertscene med plass til over 20 000 tilskuere. Fra før hadde kommunen stått som utleier av arealene festivalen benyttet for sine festivaler, men først med Odderøya Amfi ble det foretatt utbygging der Quarts behov ble vurdert (Parkvesenet, Fakta om Odderøya Amfi).

Kristiansand kommune gav i tillegg til bevilgninger via bystyret til festival, støtte til festivalen via to andre organisasjoner. Den ene var stiftelsen Cultiva, etablert av kommunen for å støtte kunst-, kultur- og kunnskapsinstitusjoner i Kristiansand (www.cultiva.no/vedtekter). Cultiva bevilget 17 millioner kroner til festivalen. Den andre organisasjonen som bidro med penger i Quartkassen var Kristiansand Næringssselskap (KNAS) som bidro med 5,5 millioner i Quart-kassa. Til sammen har kommunen bidratt med noe over 31 millioner til Quart Festivalen til og med 2007 (Bystyret, Saksnummer 184/07).

De økonomiske bidragene til festivalen var i de to fasene vært svært ujevne. Den tidlige fasen innebefattet riktignok en del utgifter forbundet med festivalen, men det var først og fremst etter 2003 at kommunen bevilget store beløp til festivalen. Representanter for kommunen bidro ved siden av den økonomiske støtten også ved generelt å forsvare festivalen overfor andre politikere og i media, og blant annet tidligere ordfører fra Høyre, Bjørg Wallevik, nevnes av samtlige informanter som en viktig støttespiller for festivalen. Den samme rollen tilegnes også kulturdirektør Dagny Anker-Gevelt som har vært en viktig støttespiller for festivalen internt i kommunen.

I den andre fasen av kommunens støtte til Quart Festivalen. Ideen om å videreutvikle Kristiansand som kulturby var stadig levende, men dette bildet ble supplert av begrepsparet "kultur og næring" og økonomiske argumenter. Formuleringer om arbeidsplasser og næring som satsing innenfor kulturområdet kan i Kristiansand spores tilbake til Handlingsprogrammet for perioden 1993-1996, der det ble fastslått et mål om og gjennom arrangementer og festivaler skulle bringe

tilreisende til byen. Betydningen av en økonomisk tankegang kan eksplisitt leses i rådmannens innstilling til bystyret om støtte til festivalen i 2004:

Quartfestivalen har stor betydning for Kristiansand og Sørlandet både kulturelt, økonomisk og i kraft av sitt renommé i inn- og utland... Det kan anslås at 20.000 tilreisende har et forbruk på ca. 60 millioner kroner under festivalen. Quartfestivalen er således en av de sterkeste merkevarer Kristiansand kan tilby. (Kristiansand Bystyre, Sak nr. 81/04)

Sitatet understreker et skifte i tankegangen bak støtte til festivalen fra oppstartsfasens vektlegging av kulturtilbud til ungdomsgruppen og nye kulturuttrykk til den andre fasens vektlegging av økonomisk inntjening og merkevarebygging.

Vinduet som glapp?

Den tredje forklaringskategorien handler om mulighetsvinduer og politiske strømmer som kommer sammen. Som i Trollhättan har denne typen vinduer også vært til stede for Quart Festivalen.

Før oppstarten av Quart Festivalen var det to hendelser som åpnet opp for at festivalen skulle kunne startes. Det første var innføring av mål- og resultatstyring i kommunene og handlingsprogrammer for kultursektoren. Dette arbeidet fokuserte på nye kulturuttrykk, deriblant festivaler (Intervju Kaalstad 2009). Den neste hendelsen var Kristiansands 350-årsjubileum. Til sammen skapte disse hendelsene en ramme som endte opp med en rockefestival på byens torg og i byens domkirke. Samtidig som denne prosessen var i gang, var også Toffen Gunnufsen og Dagny Anker-Gevelt kommet inn i bildet med noe festivalerfaring fra før, og byens rockemiljø hadde utstyr og dugnadsånd.

Festivalinnsatsen ble berømmet med årlige tildelninger fra norsk kulturråd, men disse pengene tok slutt etter 2004. To nye vinduer var likevel tydelige for Quart Festivalen i dette tidsrommet, men de hadde ulikt utfall.

På det lokale plan ble energiverkstiftelsen Cultiva opprettet med formål om å bidra til å sikre arbeidsplasser og gode levekår i Kristiansand gjennom å støtte etableringen av kunst-, kultur- og kunnskapsinstitusjoner (www.cultiva.no/om). Cultiva var stiftet av kommunen og ble raskt en av Quart Festivalens viktigste bidragsytere. Denne nye finansieringskanalen kom i en periode da Festivalen slet med underskudd, resultatet for festivalen i 2003 var på negative 1,2 millioner og året etter på 1,5 millioner kroner. I 2003 alene bidro Cultiva med 5 millioner til Quart Festivalen (Cultiva, Protokoll 2003). Fra 2003 til og med 2007 bidro stiftelsen med over 17 millioner til festivalen, men bevilgningene gikk langt på vei til å betale kreditorer, med unntak av bevilgninger i 2006 for å styrke egenkapitalen i Quart (Cultiva, Protokoll 2007). Driftstilskuddet til Quart ble dermed ikke vesentlige forhøyet av Cultivas bevilgninger. På kort tid kom det betydelig økt økonomisk støtte til festivalen, men festivalen klarte likevel ikke å bli i stand til å stå på egne bein.

På nasjonalt plan åpnet det seg nye muligheter for støtte i budsjettet for 2007 fra kultur- og kirkedepartementet (St.prop. 1 2006-2007). Budsjettet inneholdt en post for knutepunktstatus for en rockefestival. Knutepunktstatus innebar anerkjennelse som en festival med en ledende posisjon innenfor sin sjanger med høy faglig kompetanse og kunnskap om utviklingen innenfor sitt område (St.meld. 10 2007-2008). Kanskje viktigere enn denne anerkjennelsen var at knutepunktstatus ville innebære fast statlig overføring med krav til en motpresentasjon fra det lokale og regionale nivå. Quart Festivalen søkte i 2006 om å oppnå slik status og kommunen og fylkeskommunen stilte garantier for regional motbevilgning innenfor en økonomisk ramme på totalt 5 millioner kroner i samlet bidrag fra det offentlige (Vest Agder Fylkeskommune, Møteprotokoll 2006). Quart Festivalen oppnådde likevel ikke en slik status og Øyafestivalen i Oslo ble knutepunkt for rockefestivaler i Norge. Dermed glapp festivalens mulighet til å få mer forutsigbare økonomiske rammer fra det offentlige.

For å summere opp prosessen rundt Quart Festivalen var det og her flere ulike drivkrefter som var viktige, men kommunen var likevel den viktigste offentlige representanten som var involvert. Oppstarten av festivalen kunne spores tilbake til innføring av handlingsprogrammer som ga rom for nye tanker om utformingen av Kristiansands kulturpolitikk. Byens jubileum i 1991 ble deretter ramme for å forsøke å etablere en festival, der Toffen Gunnufsen skulle spille en sentral rolle som kunstnerisk leder. Slik var festivalen i oppstartsfasen planlagt fra kulturkontorets side. Men utviklingen videre var mindre planlagt, og den sterke veksten på publikumssiden var ikke forutsett av kommunens involverte, og festivalen forsvant ut av den kommunale forvaltningen.

Kommunen kom inn igjen i 2003 da festivalen var kommet i økonomiske og organisatoriske problemer og kommunen kvitterte med å gi økonomisk støtte, hjelp til å endre organisasjonen samt å oppnevne medlemmer til styret. Den økonomiske støtten som fulgte i årene som kom, bygde på andre argumenter enn den tidlige støtten til festivalen. Ønsket om å støtte en viktig merkevare for byen som ga økonomisk gevinst i byen ble nå viktig. Også Quart Festivalen ble således forstått som en løsning på et nytt problem, men festivalen fortsatte sin tilværelse mellom markedet og det offentlige.

Samtidig kom Cultiva på banen som nye økonomisk støttespiller for Quart Festivalen og store midler ble pløyd inn i festivalen over noe få år. Dette var likevel ikke nok for festivalen som fremdeles slet i finansiell motbakke. Det siste vinduet som gjennom å sikre fast offentlig støtte på noen millioner årlig, knutepunktstatus, klarte ikke festivalen å oppnå. Samme året som knutepunktsøknaden ble innlevert, forsvant festivalsjef gjennom 15 år, Toffen Gunnufsen, til en konkurrent. I 2008 var festivalen konkurs.

Film i Väst vs. Quart Festivalen – lærdommer av casestudiene?

De to casene har flere fellestrekk i tillegg til at de startet ut som små virksomheter under kulturkontoret. For det første er de begge oppstått på steder der denne typen etableringer ikke er forventet å finnes. Dette handler om mangel på en stor kreativ klasse, men og på ensidig næringsstruktur i tilfellet FiV og en kristenkonserverende by i tilfellet Quart. At det offentlige var de som etablerte de to kulturelle satsingene er i dette lyset ikke overraskende fordi disse forholdene peker i retning av manglende lokalt marked.

For det andre har betydningen av ildsjeler og policy entreprenører vært viktig. FiV hadde Tomas Eskilsson vel assistert av sin nestkommanderende. Eskilsson brakte med seg kontaktnettverk og teft for det som ville slå an. Samtidig som organisasjonen jobbet mot politiske og administrative aktører i region og kommuner som finansierte virksomheten. Quart hadde Toffen Gunnufsen som i likhet med Eskilsson hadde et stort kontaktnettverk og teft for hvilke artister som ville slå igjennom. Med seg hadde Toffen kulturdirektøren i Kristiansand som jobbet for festivalens videre eksistens og ga råd om hvordan festivalen skulle opptre for å få støtte fra kommunen. Begge casene bygde slik på høy kompetanse på den kunstneriske siden og klarte å hake inn produksjoner og bookinger av høy kvalitet, en kompetanse som i stor grad bygde på to ildsjeler.

Et annet fellestrekk mellom de to ligger i skiftet i argumentasjonen som brukes for å søke støtte hos de offentlige aktørene. FiV startet opp som et kulturfaglig initiativ. Landstingets tanke bak virksomheten var å gi barn og unge muligheter til å skape og være kreative og bli bevisst sitt forhold til nye medier. Quart Festivalen skulle være et tilbud til ungdom i en aldersgruppe som det offentlige har vanskelig for å nå, samtidig som det var et ønskemål om å styrke det eksisterende rockemiljøet. Underveis ble argumentasjonen endret. Tydeligst er dette å se da FiV søker om støtte fra EUs strukturfond sammen med landstinget og Trollhättan kommune, der det næringspolitiske målet med virksomheten er det som vektlegges. En tilsvarende utvikling kan også identifiseres i Kristiansand, der kommunen begrunner tildelingene til festivalen med at det er en av Kristiansands

sterkeste merkevarer det handler om. Fra å være et ungdomsarrangement var Quart Festivalen blitt et merkevarenavn. Parallellen til Trollhättan er tydelig der FiV har vært med på å endre byens oppfatning av seg selv og der innbyggerne er stolte av at det produseres film i byen.

Et siste fellestrekk mellom de to fenomenene er at de har vokst frem i områder og kommuner som etter hvert har satset stort på kultur. VG-regionen satser i tillegg til film på symfoniorkester og opera og er den regionen i Sverige som bruker mest penger på kultur per innbygger. Kristiansand kommune har i tiden siden Quart Festivalen ble startet etablert en stiftelse med 1,5 milliarder i stiftelseskapital med formål å støtte etableringer i kultursektoren og er nå i gang med å bygge et nytt teater- og konserthus. Slik er både FiV og Quart Festivalen del av en større strategi der det satses penger på kultur for å utvikle regionen og kommunen.

De to casene har mange felles kjennetegn, men de inneholder og flere motsetninger. Helt sentralt i denne sammenligningen er det faktum at det dreier seg om to ulike markeder, film og musikk og festivaldrift. Film er et medium som kan konsumeres hvor so helst og uavhengig av hvor den ble spilt inn. Festivaler og konserter er derimot avhengig av at publikum er fysisk tilstede. En utendørsfestival som Quart som arrangeres i løpet av ei kort sommeruke er i tillegg avhengig av godt vær. Dette er faktorer som gjør sammenligning av de to fenomenene vanskelig. En sammenligning av de to prosessene synes likevel fruktbar og gir flere ulike forklaringsfaktorer for hvorfor det ene caset opplevde suksess mens det andre gikk konkurs.

For det første, FiVs økonomiske rammer har hele veien vært betydelig større og mer forutsigbare enn hva er tilfelle for Quart Festivalen. Foruten de første årene da festivalen var under kommunalt styre, har Quart Festivalen fått rundt 160 000 kroner i årlig støtte fra kommunen i tillegg til noe støtte fra fylket og fra staten via norsk kulturråd. Til sammenligning har FiV siden 1996 fått 2,5 millioner svenske kroner årlig bare fra en kommune alene, i tillegg kommer EU-penger, regionale midler, statlige midler og andre kommuners bidrag. Dette har bidratt til at FiV har kunnet satse stort på langfilm og samtidig tatt risiko og knyttet til seg nye og ukjente regissører og la dem få prøve seg. Quart Festivalen har vært avhengig av godt vær hver juli for å sikre sin videre inntjening gjennom høyt volum på billetter og øl. Enkelt år med labert billettsalg og dårlig vær har gitt kjempeunderskudd som en festival med egenkapital på 5000 kroner ikke har hatt forutsetninger for å takle. FiV derimot har tålt svingninger i publikumsoppslutning om sine produksjoner fordi den store offentlige støtten har garantert for bunnlinjen.

Den andre forskjellen mellom de to henger sammen med den rollen de regionale og lokale politikerne har inntatt i forhold til de to casene. FiV fikk en oppstartskapital på 100 000 av landstingets politikere i 1991 for å starte et medieverksted. Da Eskilsson og FiV ønsket å utvide sitt virke, ble de møtt av en landstingsordfører som svarte med at om FiV skulle satse på dette, så skulle det satses skikkelig. FiV fikk dermed et solid oppstartsbeløp fra landstingets side, samtidig som de etter hvert kunne innkassere støtte fra EU. FiVs viktigste kommunale samarbeidspartner, Trollhättan, hadde en liknende innstilling. Kommunen var åpen for de ideene FiV brakte med seg og ønsket "å prøve alt" for å bote på en vanskelig økonomisk situasjon (Intervju, Fredriksson 2009) og strakk seg langt for å legge til rette for filmproduksjon i byen. Blomgren (2007) trekker frem nettopp denne åpenheten hos politikere som en sentral forklaring på FiVs suksess.

Quart Festivalen har riktignok hatt støtte blant sentrale politikere som ordfører Bjørg Wallevik og hos den politiske majoriteten når støtten til festivalen har blitt vedtatt, men de store beløpene fra det offentlige uteble lenge. Først da trusselen om konkurs var nær, begynte den økonomiske støtten å flomme i nesten panikkartede strømmer (Intervju, Kaalstad 2009). Da kommunen først startet å støtte festivalen, ble det også vedtatt å bygge Odderøya Amfi og legge til rette for festivalen og på de områdene som festivalen brukte. Kommunen hadde tidligere og involvert seg noe i dette arbeidet, men ikke i denne størrelsesordenen. Amfiet ble likevel kun brukt av festivalen en gang før den gikk konkurs. Til sammenligning sto en kriserammet Trollhättan kommune for byggingen og utbedring av studio for FiV allerede på 90-tallet.

Den store støtten FiV fikk må sees i sammenheng med aktørenes evne til å koble FiV sammen med et konkret problem, nemlig økonomisk nedgang og ensidig næringsstruktur. Gjennom å omdefinere og endre FiVs virksomhet fra medieverksted til filmproduksjon kunne FiV fremstå som en løsning på dette problemet. Denne virksomheten som allerede fantes i regionen, kunne være starten på fremveksten av en bransje, med tilhørende nyetablering av små foretak og arbeidsplasser. Slik åpnet FiV opp for EU-støtte. Under denne perioden fikk FiV gjennomført et viktig arbeid med å forankre virksomheten i den politiske og administrative delen av regionen og kommunene. Sentralt i denne virksomheten var å kommunisere de gode resultatene organisasjonen hadde oppnådd. I Quart Festivalen jobbet en liten administrasjon som ikke klarte å følge opp regnskapstekniske krav med resultat av festivalens regnskap i enkelte år var mangelfulle og ikke gode nok. Dette, sammen med flere år med underskudd, gjorde at festivalen hadde en vanskelig oppgave med å sikre legitimitet hos Kristiansands politikere enn hva deres svenske motparter hadde. Betydningen av gode økonomiske resultater må ikke underslås i denne sammenhengen. Mens det i FiVs tilfelle var muligheter for politikere til å være med på et vinnende lag og bedrive "credit claming" (Pierson 1994), gjorde underskudd og sexskandaler situasjonen til en annen i Kristiansand.

Mest interessant er kanskje likevel den siste forskjellen. De lokale betingelsene var på mange måter bedre i Kristiansand enn i Trollhättan. Kristiansand hadde et miljø for rock med både gode konserttilbud og et aktivt konsertpublikum. Trollhättan og Alingsås manglet et tilsvarende miljø på filmproduksjonssiden. Likevel er det FiV som har oppnådd størst suksess, og som har fått mest offentlig støtte.

Referenser

Intervjuer

Film i Väst

- Gert-Inge Andersson, Ordförande Kommunstyrelsen i Trollhättan. 29. oktober 2008.
Tomas Eskilsson, VD Film i Väst. 29. oktober 2008.
Stig Fredriksson, tidligere Kommundirektör i Trollhättan. 18. mai 2009.
Kent Johansson, Regionråd, Västra Götalandsregionen. 19. mai 2009.
Jonny Nilsson, Styrelseordförande Film i Väst. Telefonintervju, Juni 2009.
Agneta Mårdsjö, Regionutvecklingssekretariatet, Västra Götalandsregionen. 19. mai 2009.
Kerstin Quentzer, tidligere Kulturchef, Västra Götalandsregionen/Älvsborgs läns landsting. 19. mai 2009.
Annika Wennerblom, Stadsdirektör i Trollhättan og Krister Olsson, Kulturchef i Trollhättan. 28. oktober 2008.

Quart Festivalen

- Dagny Anker Gevelt, tidligere Kulturdirektør i Kristiansand. 15. april 2009.
Kirsten Kaalstad, Kulturdirektørens stab. 17. juni 2009.
Arvid Dan Kvanes, Økonomisjef, Kulturdirektørens stab. 18. juni 2009.
Erling Valvik, tidligere rådmann i Kristiansand, nåværende adm. Dir. i Cultiva. 19. august 2009.
Bjørge Wallevik, tidligere Ordfører i Kristiansand. 11. august 2009.

Litteratur

- Aberbach, J.D. & Christensen, T (2001) "Radical Reform in New Zealand: Crisis, windows of opportunity, and rational actors" i Public Administration Vol. 79 No. 2.
Andersen, S. S. (2006) "Aktiv informantintervjuing" i *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift* Nr. 03.
Aronsen, M (2006) "Quart 06 – mer enn musikk" Prosjektrapport nr.08/2006. Kristiansand: Agderforskning
Blomgren, A.M. & Blomgren, R. (2003) "Den svenska filmpolitikens regionalisering eller Varför går det så bra for Film i Väst" paper presentert på *Den første nordiske kulturpolitiske forskerkonferanse*, Århus 3. -4.april. Tilgjengelig på: <http://www.hum.au.dk/ckultur/papers/news/papers/RogerBlomgren.pdf>
Blomgren, R. (2007) Den onda, den goda och den nyttiga – Kulturindustrin, filmen och regionerna. Forskningsrapport:2. Høgskolan Väst.
Brekke, N. & Nordgård, D. (2005) "Hva hindrer Kristiansands kultur- liv?" Kristiansand: Høgskolen i Agder. Masteroppgave.
Brown, R. (2000) "Clusters, Supply Chains and Local Embeddedness in Fyrstad" i *European Urban and Regional Studies*: Vol. 7(4).
Clark, T. N. (2004a) "Introduction: Taking entertainment seriously" i Clark, T.N. (red.) *The City As an Entertainment Machine*. Oxford: Elsevier Ltd.
Clark, T.N. (2004b) "Urban Amenities: Lakes, Opera, and Juice Bars . Do They Drive Development?" i Clark, T.N. (red.) *The City As an Entertainment Machine*. Oxford: Elsevier Ltd.
Clarke, S. E. and Gaile, G. L (1998) *The Work of Cities*, University of Minnesota Press.
Cohen, M. D., J. G. March, J. P.Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" i *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17 (1).
Dahlström, M. et al. (2005) *Film och regional utveckling i Norden*. Svenska Filminstitutet, Nordregio, Stockholm.
Danielsen, Aage, Kallevik, T., Finsnes, E. Kvanes, A. (2005) "Arbeidsgruppa for vurdering av organisasjonsmodell for Quart Festivalen m.v." Rapport til Kristiansands Kommunes bystyre, 12. Januar.
Ellingsen, D. (2008) "Levekårsutfordringer i region Agder - Rapport til regionalplan Agder 2010". Prosjektrapport nr. 26/2008. Kristiansand. Agderforskning.
Filmdatabasen-Lumiere. Tilgjengelig på (oktober 2008): http://lumiere.obs.coe.int/web/film_

info/?id=8161.

- Florida, R. (2007) *The Flight of the Creative Class*. New York: Collins.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class ... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*, New York: Basic Books.
- Garnham, N. (2005) "From Cultural to Creative Industries" i *International Journal of Cultural Policy*, vol 11(1).
- George, A. & Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development In the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2007) *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keating, M. (2002) "Territorial Politics and the New Regionalism" i Heywood, P., Jones, E. & Rhodes, M. (red). *Developments in West European Politics*. London: Palgrave.
- Keating, M. (1997) "The Political Economy of Regionalism" i Keating, M. & Loughlin, J. *The Political Economy of Regionalism*. London & New York: Routledge.
- Kingdon, J. W. (1995/2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2. utgave). New York: Longman.
- KK-stiftelsen: <http://www.kks.se/templates/StandardPage.aspx?id=10234>
- Matland, R. (1995) "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation" i *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol 5(2).
- Pastor, M., Lester, T. W. & Scoggins, J. (2009) "Why Regions? Why Now? Who Cares?" i *Journal of Urban Affairs*, Vol. 31(3)
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, R. (1991): *The Work of Nations - Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, New York: Alfred A. Knopf.
- Riklinjer och regelverk för Film i Västs samproducerande verksamhet: Långfilm. Tilgjengelig på (mars 2009): http://www.filmivast.se/upload/FiV/FiV_regelverk.pdf?epslanguage=sv
- Strandberg, B. E., Kvanes, A. & Aabelvik, T. J. (2004) "Gjennomgang av visse forhold rundt forvaltningen og driften av stiftelsen Quart Festivalen". Rapport til Stiftelsen Quart Festivalen.
- Tansey, O. (2007) "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling" i *Political Science & Politics*, 40 : 765-772 Cambridge University Press.
- Zhariadis, N. (2007) "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects" i Sabatier, P. (red.) *Theories of the Policy process*. Boulder: Westview Press.

Stortingsmeldinger og proposisjoner

Norge

- Stortingsmelding nr. 10 (2007-2008) "Knutepunkt".
- Stortingsmelding nr. 12 (2006-2007) "Regionale fortrinn – regional framtid".
- Stortingsmelding nr. 22 (2005-2006) "Kultur og næring".
- St. prop. 1 (2006-2007) Kultur- og kirkedepartementet "For budjettåret 2007"
- Sverige
- Prop. 2005/2006:3. "Fokus på film - en ny svensk filmpolitikk".
- Prop. 1998/199:131 "Ny svensk filmpolitikk".
- SOU 1995:84 "Kulturpolitikens inriktning".
- SOU 1998:142 "Ny svensk filmpolitikk – betänkanke från Filmutredningen"

Regnskaper

- Resultatregnskap, Quart 2005.
- Resultatregnskap, Quart 2006.
- Resultatregnskap, Quart 2007.
- Årsredovisning, FiV 2004.
- Årsredovisning, FiV 2005.
- Årsredovisning, FiV 2006 .
- Årsredovisning, FiV 2007.
- Årsredovisning, FiV 2008.

Offentlige sakspapirer

- Cultiva, Protokoll styremøte 16.desember 2003
Cultiva, Protokoll styremøte 2.november 2004.
Cultiva, Protokoll styremøte 6.november 2007.
Cultivas vedtekter, <http://www.cultiva.no/vedtekter>
European Commission "Sweden Fyrstad Objective 2" Sheet N° 95.15.13.005. Tilgjengelig på (juli 2009) http://ec.europa.eu/regional_policy/reg_prog/po/prog_343.htm
Handlingsplan, "Kultur og Fritid", Kristiansand Kommune 1991-1994
Handlingsplan, "Kultur og Fritid", Kristiansand Kommune 1993-1996
Kristiansand bystyre, saksnummer 184/07 "Quartfestivalen - Refinansiering av Stiftelsen".
Kristiansand bystyre, saksnummer 126/04 "Søknad fra Quart Festivalen om garantier/ lån / tilskudd".
Kristiansand byutviklingsstyret, saksnummer 312/06 "Utenomhusplan – Ny arrangementsarena på Odderøya"
Kristiansand Kommune (2007), "Odderøya Amfi åpnet" lest (mars 2009), <http://www.kristiansand.kommune.no/ncms.aspx?id=E1714F70-B643-48C7-B92A-FBA387528111&ax=center:6C02AFBA-4449-4FF8-AD89-6B6954947E1F,-1>
Kristiansand Kommune, "Parkvesenet: Fakta om Odderøya Amfi". Tilgjengelig på (juni 2009): http://kristiansand.kommune.no/_bin/41A5A278-9BA0-405F-BD37-9ECAEAF4A8E0.pdf
Kristiansand Valg og honorarkomite, saksnummer 28/04 "Angående valg av nytt styre til Stiftelsen Quart Festivalen".
Kulturnämdens Uppdrag 2008, Film i Väst. Tilgjengelig på: http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Kultur/Uppdrag_2008/filmivast_2008.pdf?epslanguage=en (mars 2009)
Nordgård, Daniel (2007) "Søknad refinansiering av Stiftelsen Quart Festivalen" til Kristiansand Kommune. Dater 06.11.07
Pettersen, A (1996) "Ansökan om medel ur EU:s strukturfonder" 9. Oktober. Diarienummer: Fy 24 1-54-96.
Pressemelding nr 211, kultur- og kirke departementet (2007) "Øya får knutepunktstatus for rock". Vest-Agder Fylkeskommune, Fylkesutvalgets møteprotokoll 29.08.06
"Uppdrag till Film i Väst 2009-2011" Tilgjengelig på (juni 2009): www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Kultur/kultursekr/filmivast%202009%20till%202011.doc?epslanguage=sv
Västra Götalandsregion (1999) Medel til "Långfilmssatsing" 1999. Beslut, Regionutveckling 22. Juni. Diarienummer RUN 612-1331-99.
Älvsborgs läns landsting, Protokoll 14.05.1997.

Avisartikler

- Olsbu, E. (2006) "Slutter som Quart-sjef" i Fædrelandsvennen 3.August. Tilgjengelig på (mai 2009): <http://www.fvn.no/lokalt/kristiansand/article386479.ece?tipFriend=visible>
Lia, K. & Skarstein, T. (2005) "Quart frifunnet etter scenesex" i VG 16.02. Tilgjengelig fra (april 2009): <http://www.vg.no/musikk/artikkel.php?artid=267347>
Skancke-Knutsen, Arvid (2004) "Quart "frikjennes" av Kulturrådet, men må klare seg på egne ben" i *Ballade* 08.01. Tilgjengelig på (april 2009): <http://www.mic.no/nmi.nsf/printstory/art2004010810530761241016>
Steen, K. (2004a) "Quart-festivalen en folkefiende?" i *Ballade* 16.09. Tilgjengelig på (april 2009): <http://www.mic.no/nmi.nsf/doc/art2004091614430472543373>
Steen, K (2004b): "Quart-Uppstad: - Vi kan leve med kommunale føringer på repertoaret" i *Ballade* 19.september. Tilgjengelig på (mars 2009): <http://www.mic.no/nmi.nsf/doc/art2004091711193433489127>