



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Rune Dahl Fitjar, Einar Leknes og Anne Solheim

**Interreg-prosjektene betydning for
norsk regionalpolitikk**

Arbeidsnotat IRIS – 2008/178

Prosjektnummer: 7252215
Prosjektets tittel: Interreg og regionalpolitikk
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og regionaldepartementet
Forskningsprogram:
ISBN: 978-82-490-0598-7
Gradering: Åpen fra: 10.09.2008

Stavanger, 24.06.2008

 9/9-08

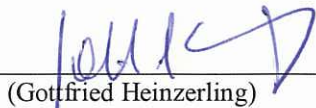
(Einar Leknes)
Prosjektleder

Sign.dato

 9/9-08

(Fornavn, etternavn)
Kvalitetssikrer

Sign.dato



(Gottfried Heinzerling)
Senterleder
(Samfunns- og næringsutvikling)

9/9-08
Sign.dato



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

Forord

Dette arbeidsnotatet er resultatet av en forstudie om Interreg-prosjektene betydning for norsk regionalpolitikk. Oppdraget er gjennomført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet i perioden mars – juni 2008.

Kontaktpersoner i Kommunal og regionaldepartementet har vært Odd Godal og Ingebjørg Fiskum. Ved IRIS har dr. polit Rune Dahl Fitjar, cand. polit Anne Solheim og dr. ing Einar Leknes gjennomført forstudien. Vi vil takke en rekke personer både i fylkeskommunene, i forskningsinstitusjoner og i Interreg-sekretariatene som har bidratt med sin kunnskap på feltet.

Stavanger, 10 september 2008

Einar Leknes, prosjektleder

Innhold

1	INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER.....	1
2	INTERREG OG REGIONALPOLITIKK – EN KUNNSKAPSOVERSIKT.....	5
2.1	Europeisk påvirkning på nasjonal politikk.....	5
2.2	Norske erfaringer fra Interreg-deltakelse	6
2.3	Komparative studier av Interregs betydning	7
2.4	Oppsummering	9
3	INTERREG-PROSJEKTER.....	11
3.1	GeoShare	11
3.2	Young Entrepreneurs in Barents	13
3.3	Konklusjon	14
4	UTVALGTE FYLKESKOMMUNER	17
4.1	Oppland fylkeskommune	17
4.2	Sogn og fjordane fylkeskommune.....	18
4.3	Rogaland fylkeskommune.....	19
4.4	Oppsummering:.....	20
5	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	21
	Referanser.....	23

1 Innledning og problemstillinger

Norge har deltatt i EUs Interreg-programmer i en årrekke og gjennom dette har norske fylker og andre deltakere utviklet og implementert politikk i samarbeid med andre regioner og partnere i EU. Ifølge KRD har Norge deltatt i om lag 500 Interreg III-prosjekter, og det ble fra norsk side bevilget vel 1 mrd kroner til Interreg III for perioden 2000-2006.

Interreg-programmer og -prosjekter dreier seg i stor grad om politikkutforming og politikkimplementering. Men det antas samtidig at de regionale partnerne i all hovedsak deltar i Interreg-prosjekter fordi at de har konkrete utfordringer de vil løse gjennom å samarbeide i internasjonale partnerskap. Eksempelvis har Interreg-programmet for Nordsjøregionen for perioden 2000 – 2006 prioritert fire områder (priorities) med tilhørende sett av virkemidler som prosjektsøknadene og prosjektene blir vurdert i forhold til. Det er derfor interessant å undersøke hvorvidt Interreg-prosjektene har medført at politikken til partnerne i prosjektene har endret seg i tråd med disse fire prioritetene, eller om Interreg-prosjektene lever sitt eget liv og det ikke er noen lærings- eller overføringsmekanismer i forhold til den politikken partnerne utvikler.

Det er også mulig å tenke seg politisk påvirkning den andre veien, det vil si i hvilken grad norske myndigheter, gjennom deltakelse i programutforming for Interreg IV (både i komiteer og via høringer) har innflytelse på EUs politikk, samt i hvilken grad norske partnere gjennom formidling av resultater fra de prosjektene de deltar i påvirker EU-politikk. Disse problemstillingene tas imidlertid ikke opp i dette forprosjektet.

Både de enkelte prosjektene og programmene er gjort gjenstand for evaluering i forhold til forhåndsdefinerte kriterier (se eksempelvis ECORY 2004). Det er imidlertid **ikke** gjennomført omfattende og systematiske undersøkelser for å undersøke om Interreg representerer en arena for direkte kobling mellom EUs politikk og politikkutforming i Norge. Dette gjelder både det regionalpolitiske området og andre sektorpolitiske ordninger.

Argumentene for å undersøke EUs Interreg-prosjektenes politiske betydning i og for Norge ut over det enkelte prosjekt omfatter bl.a.:

- regionale og lokale partnere i alle deler av landet har deltatt i et stort antall Interreg-prosjekter
- samlet sett er det en betydelige økonomisk bevilgning til prosjektene fra Norge og i enda større grad fra EU
- Interreg-prosjektene er konsentrert nettopp om politikkutforming og – implementering
- mange av prosjektene har fylkeskommunene som partnere og en dermed kan forvente at Interreg-prosjektene har hatt betydning for politikken særlig på dette nivå
- dette er et av de få områdene der Norge deltar direkte i EUs strukturpolitikk

En helhetlig og systematisk undersøkelse av Interreg-prosjektene samlede påvirkning på norsk regionalpolitikk¹ vil også kunne bidra til økt forståelse av hvordan politikken internasjonaleser via det regionale nivået, og kan i neste omgang bedre det strategiske grunnlag for deltakelse i EUs Interreg-programmer.

En antagelse om Interreg-prosjektene påvirkning av politikken er da at:

- *Interreg-prosjektene har medført at politikken til partnerne i prosjektene (i hovedsak fylkeskommunene) har endret seg i tråd med prioritetene i det aktuelle Interreg-programmet*

Den alternative antagelsen er:

- *Interreg-prosjektene lever sitt eget liv og det er ingen lærings- eller overføringsmekanismer i forhold til den politikken partnerne utvikler.*

Med bakgrunn i disse antagelsene er det utformet problemstillinger og forskningsspørsmål som kan benyttes til å undersøke sammenhenger mellom (a) Interreg-programmer og (b) innholdet i politikken på regionalt nivå i Norge. Eksempelvis om en kan spore endringer i fylkesplanleggingens overordnede mål og virkemidler eller i fylkeskommunenes samferdselspolitikk som følge av Interreg-prosjekter.

Tilgrensende problemstillinger er:

- Kan Interreg-programmene og prosjektene kategoriseres innunder noen spesifikke *politikk-typologier* nærmere bestemt fordelingspolitikk, reguleringspolitikk eller omfordelingspolitikk (Kjellberg og Reitan, 1995)?
- Inkluderes vanligvis bruk av *særskilte politiske virkemidler* eksempelvis informative, økonomiske, administrative eller fysiske (Linden og Carlson-Kanyama, 2002) i eller som følge av Interreg-prosjektene?

Siktemålet med å undersøke disse problemstillingene er at dette vil gi grunnlag for å si noe om betydningen av Interreg-programmene og – prosjektene for regionalpolitikken – og også om hvordan denne påvirkes.

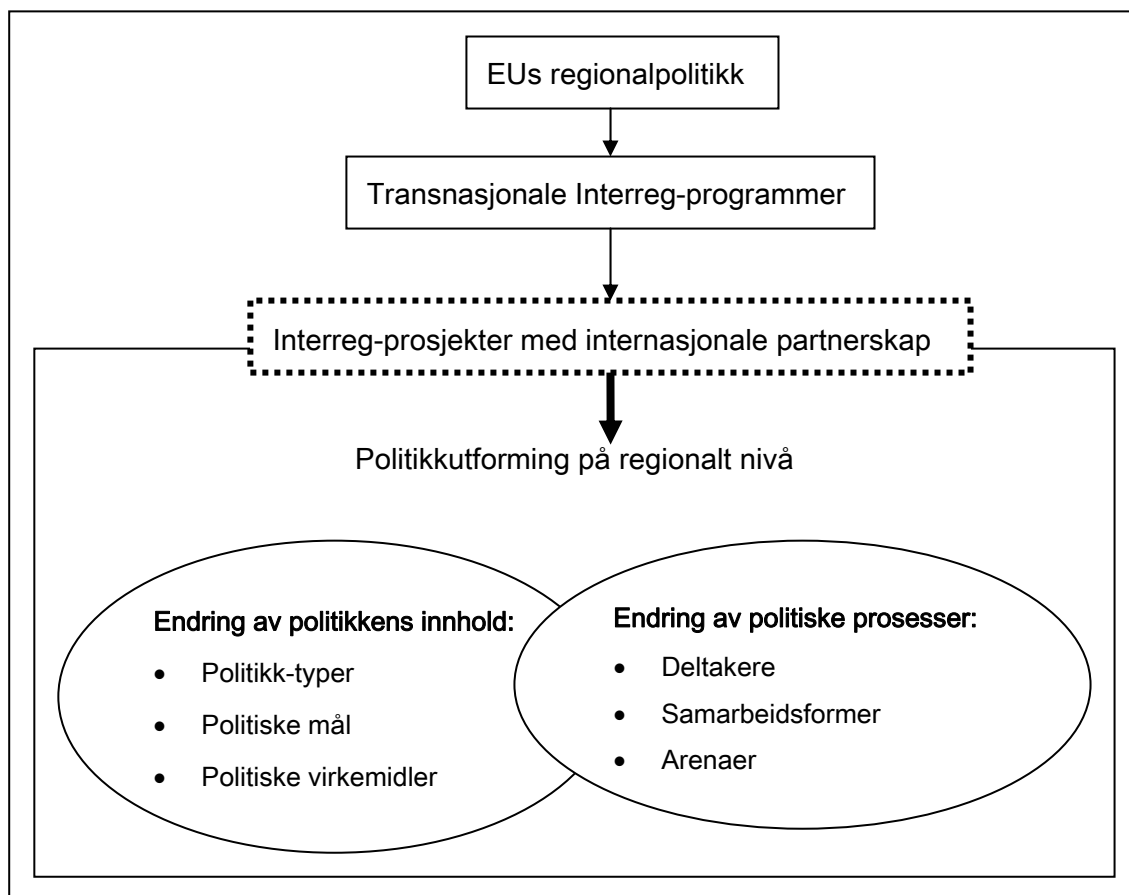
Ideen med dette forprosjektet er videre å utvikle perspektiver på forholdet mellom politisk styring gjennom de tradisjonelle beslutningskanalene og styring gjennom ulike partnerskap. Samspillet mellom ulike typer aktører og mellom ulike styringsnivåer vil være sentralt. På den måten får vi belyst problemstillinger som om økt internasjonalt samarbeid betyr et økende demokratisk underskudd eller om partnerskapsløsninger betyr nye roller for politikerne. Dette kan ha sammenheng med det som Moen og Skålnes (2005) omtaler som en modernisering av norsk regionalpolitikk.

- Er det for eksempel slik *at Interreg-prosjektene har medført at fylkeskommunene utformer og implementerer politikk på andre måter enn før* (eksempelvis ved at det utformes felles regionalpolitikk i internasjonale Interreg-partnerskap som implementeres i de ulike fylkene)?

¹ I tillegg til regionalpolitikken inn under Kommunal og regionaldepartementet tenkes det også andre fylkeskommunale politikfelt, eksempelvis samferdselsfeltet og miljøfeltet

Mange av fylkeskommunene har utviklet samarbeid seg imellom knyttet til deltakelsen i Interreg. Et relevant spørsmål i den sammenheng er om deltakelsen i Interreg har ført til en *felles fornyelse av fylkeskommunenes arbeidsmåter*.

Figuren under oppsummerer de sammenhenger og tema som forstudien rettes mot i tråd med gjennomgangen over. Forstudien vil også legge grunnlag for å utvikle perspektiver og forskningsdesign for senere å kunne gjennomføre et hovedprosjekt om Interreg-prosjektene påvirkning av norsk politikk på regionalt nivå. Fokus rettes mot påvirkning av politikkenes innhold og av prosessene for utforming og implementering av politikk.



Figur 1.1 Tema for forstudien

Figuren illustrerer at norsk politikkutforming på regionalt nivå er den avhengige variabelen, mens Interreg-prosjektene er den uavhengige variabelen. Samtidig er det slik at gjennomføring av Interreg-prosjektene kan ses på som en del av den regionale politikkutformingsprosessen med alle partnerne i prosjektet som deltakere.

Interreg-prosjektene påvirkning av innholdet i politikken (ut over det som gjennomføring av prosjektene direkte innebærer) vil naturlig nok variere mellom sektorer fordi prosjektene i ulik grad berører de ulike sektorer (eksempelvis antas det at forsvarspolitikken i liten grad påvirkes av Interreg-prosjekter). Endring av politikkenes innhold kan både studeres med utgangspunkt i prosjektene og med utgangspunkt i den politikken som utformes for ulike sektorer på regionalt nivå. Eksempler på resultater fra slike pilotstudier følger i kapittel 3 og 4. Først gis imidlertid en kunnskapsoversikt over Interreg og regionalpolitikk.

2 Interreg og regionalpolitikk – en kunnskapsoversikt

Kunnskapsoversikten under er basert på litteratursøk i internasjonale tidsskriftsdata-baser, samt på forespørsler til nordiske forskningsmiljøer, til interreg-sekretariatene for Nordsjø-programmet, Nordlig Periferi-programmet, Østersjø-programmet og til Interact-sekretariatet.

2.1 Europeisk påvirkning på nasjonal politikk

Mens det har vært gjort få studier av Interregs påvirkning på nasjonal politikktutforming, er det gjennomført en lang rekke studier av hvordan EU og det europeiske nivået som sådan påvirker politikken på det nasjonale nivået. De mest sentrale funnene fra slike studier kan si noe om hvilken påvirkning vi kan forvente at Interreg vil ha.

Vi vet for eksempel at europeisk politikk påvirker det nasjonale nivået i ulik grad avhengig av både land, tid og saksområde. Det finnes flere teorier om hvorfor dette er tilfelle. Institusjonelle tilnærminger fokuserer på at nasjonale institusjoner i ulike land blir likere gjennom at noen nasjonale aktører styrkes, mens andre svekkes av det europeiske samarbeidet. En annen sentral prosess i dette perspektivet er tilpasningspress, hvor nasjonale institusjoner som ikke passer inn i det europeiske systemet, må forandres (Börzel & Risse, 2003). Politiske tilnærminger ser på hvordan og i hvilken grad nasjonal politikk tilpasser seg politikk som utformes på det europeiske nivået. Nasjonale politikere kan utforme politikk som innordner seg i forhold til den europeiske, konkurrerer med den eller kommunisere, og dette er avgjørende for hvor stor innflytelse den europeiske politikken får (Knill & Lehmkuhl, 2002). I dette perspektivet ser man også på hvordan nasjonale aktører kan bruke EUs krav og ønsker for å få gjennomslag for sine egne interesser og legitimere allerede eksisterende ønsker om politiske reformer (Dyson & Göetz, 2003; Thatcher, 2004). Et tredje perspektiv har en mer kognitiv eller sosiologisk tilnærming, hvor europeisering foregår gjennom læringsprosesser og ved at normer og verdier på det nasjonale nivået forandres (Paraskevopoulos, 2001; Radaelli, 2004). I forhold til Interreg er dette siste perspektivet spesielt relevant, men man kan også forvente at politiske interesser og institusjonelle forhold vil spille inn og påvirke hvilken innflytelse Interreg vil ha på den nasjonale politikken.

Andre studier ser på hvordan påvirkningen fra det europeiske nivået foregår. Her skiller man gjerne mellom vertikal og horisontal europeisering. Vertikal europeisering skjer ovenfra og ned, ved at direktiver eller annen politikk vedtas på EU-nivået og implementeres på det nasjonale og regionale nivået. Her harmoniseres politikken i de ulike landene ved at felles politikk på et saksfelt defineres og konsolideres i den politiske prosessen på det europeiske nivået, og deretter inkorporeres i nasjonale politiske diskurser, strukturer og politiske fremlegg (Radaelli, 2004). Horisontal europeisering bærer derimot preg av at man utveksler erfaring på lokalt nivå og lærer av hverandre. Her er tanken at man vil plukke opp gode ideer til virkemidler og strategier etter hvert som man ser hva som fungerer andre steder, og politikken vil harmoniseres nedenfra og opp. Slike prosesser kan foregå uavhengig av EUs innflytelse, men programmer som Interreg bidrar til å fremme slike læringsprosesser (Dühr, Stead, & Zonneveld, 2007).

2.2 Norske erfaringer fra Interreg-deltakelse

Det er hittil gjennomført to større studier av Interreg på bakgrunn av norsk empiri. Moen og Skålnes (2005) har undersøkt hvilken nytte norske aktører har hatt av deltakelse i Interreg-programmer basert på en gjennomgang av alle programmenes midtveisevalueringer, samt en spørreundersøkelse av de ansvarlige for 26 utvalgte Interreg-prosjekter. Råd, Aalbu, Hauge og Austin (2006) har utarbeidet en bredere oversikt over norske fylkeskommuners internasjonale engasjement, hvor Interreg inngår som et viktig element. Studien er basert på en spørreundersøkelse blant alle fylkeskommuner og landsdelsutvalg.

Moen og Skålnes (2005) finner i sin studie på oppdrag for kommunal- og regionaldepartementet at de norske deltakerne gjennomgående synes at samarbeidet i Interreg er givende. Både engasjementet og interessen er stor blant deltakerne, og man opplever nytteverdi på mange forskjellige områder: Kunnskap om nye finansieringskilder og regelverk, erfaring med arbeid i store prosjekter, møte med nye administrative rutiner, erfaring i å tenke nytt, løse problem på nye måter og se verdien av samarbeid med naboregioner.

Interreg-programmene blir også i stadig større grad sett som en viktig del av det daglige regionale utviklingsarbeidet i fylkeskommuner og landsdelsutvalg. Slik støtter de opp om norsk regionalpolitikk og blir integrert i den nasjonale politikken. Fylkeskommunene oppfatter Interreg-midlene som viktige ressurser i det regionale utviklingsarbeidet, og dette er ressurser som kommer i tillegg til øvrige virkemidler som fylkeskommunene disponerer og som integreres i det helhetlige utviklingsarbeidet. Dermed er det også ofte sentrale regionale politikere eller byråkrater som deltar i styringsgrupper og overvåkningskomiteer for Interreg-programmene, og gjerne også fra sentrale (nasjonale) myndigheter.

Moen og Skålnes (2005) ser Interreg-arbeidet som del av en modernisering av norsk regionalpolitikk, hvor regionene lærer nye arbeidsmåter og virkemidler. Interreg bygger på verdier som partnerskap, langsiktighet og profesjonalisering, og dette har fungert som nye impulser i norsk regionalpolitikk. Interreg-samarbeidet støtter også opp om viktige nasjonale sektorpolitikkområder. Dette er funn som tyder på at Interreg kan representere en arena for direkte kobling mellom EUs politikk og norsk innenrikspolitikk både på det regionalpolitiske området og på andre sektorpolitiske områder. Koblingen mellom nivåene i Interreg (fra EU til regionalt og lokalt nivå) gjør at Interreg også er godt eksempel på flernivåstyring, eller "multi-level governance".

I sin studie på oppdrag for Kommunenes Sentralforbund finner også Råd, Aalbu, Hauge og Austin (2006) at inspirasjon og lærdom om regionalpolitikk i andre deler av Europa er det viktigste utbyttet av deltakelse i Interreg. Læringskurven har særlig vært bratt når det gjelder forståelsen av hvordan det europeiske samarbeidet fungerer og hvilke muligheter norsk programmedlemskap gir. Nyten av deltakelse i prosjektene beskrives imidlertid ofte i abstrakte termer, gjerne knyttet til inspirasjon og nye perspektiver, mens det er vanskeligere å peke på konkrete effekter på den daglige virksomheten.

Også i denne rapporten pekes det på verdier som langsiktighet og profesjonalitet som nye impulser på norsk politikk. Mer konkret fokuserer rapporten på at det var nytt i Norge med programmer som gikk over flere år, hadde klart formulerte mål og regler for overvåking og evaluering (Råd et al., 2006). Tilsvarende peker man også på at interessen for å drive regionalt utviklingsarbeid basert på flersektorielle og partnerskapsbaserte programmer er inspirert av

deltakelsen i Interreg. Det samme gjelder fokuset på polysentriske strukturer. Prosjektene bidrar til å produsere faktagrunnlag og argumentasjon som fylkeskommunene kan ta med seg i forhandlinger både internt og i forhold til nasjonale myndigheter.

Det fokuseres også på at deltakelsen i Interreg-prosjekter er sterkt forankret i organisasjonen, i hvert fall formelt sett. Fylkesordførere eller andre på politisk ledernivå har for eksempel ofte en sentral stilling. Reelt ser imidlertid forankringen ut til å variere en god del mellom de ulike fylkene. Bare en tredjedel mener at den interne kompetanseoverføringen fra prosjektene har vært tilfredsstillende (Råd et al., 2006).

I motsetning til Moen og Skålnes' (2005) konklusjoner, mener Råd et. al (2006) at det fortsatt gjenstår en del før den internasjonale virksomheten er integrert i fylkeskommunenes daglige arbeid. Det pekes på at for få ansatte er inkludert til at man oppnår en "kritisk masse" av kunnskap internt. Utviklingen har imidlertid kommet lengst på det regionale utviklingsfeltet, hvor det internasjonale arbeidet er bedre integrert i den øvrige virksomheten enn på tjenestesiden. Interreg har også bidratt til tettere samarbeid mellom fylkene innenlands, særlig gjennom av landsdelsutvalgene har blitt brukt til å koordinere internasjonale aktiviteter der flere norske partnere deltar.

Mer generelt påpeker Trondal (2005) at norske fylkeskommuner har et økende internasjonalt engasjement, hovedsakelig knyttet til EU. I motsetning til Råd et. al (2006) mener han at dette arbeidet ofte er knyttet til et fåtall tjenestemenn i sentraladministrasjonen og i liten grad involverer den politiske ledelsen. Interreg utgjør en viktig del av dette engasjementet, sammen med deltakelse i andre typer europeiske organisasjoner (for eksempel Assembly of European Regions) og opprettelse av regionkontorer i Brussel. Internasjonaliseringen i norske fylkeskommuner er hovedsakelig basert på frivillig tilpasning til internasjonale standarder, og det internasjonale engasjementet fra regionalt hold er betydelig mindre enn i andre nordiske land (Trondal, 2005).

2.3 Komparative studier av Interregs betydning

Lähtenmäki-Smith og Dubois' (2006) undersøkelse av policy-læring blant leadpartnerne for alle prosjektene i Interreg IIIB viser at samarbeid innenfor de internasjonale prosjektgruppene i de fleste tilfellene førte til ny kollektiv kunnskap. Det var en stor grad av innovasjon i prosjektene, slik at læring ofte fant sted i form av at man i samarbeid fant helt nye løsninger. I andre tilfeller hentet man lærdom fra ordninger som allerede fungerte godt hos prosjektpartnerne. Studien finner at det i hovedsak er de individuelle prosjektdeltakerne som lærer av deltakelsen, men at lærdommen i mange tilfeller også overføres til organisasjonene de arbeider i. Interreg har bidratt til en økt bevissthet omkring romlig utvikling blant de ansatte i regionale administrasjoner i Europa. Interreg gir folk som arbeider med disse temaene muligheten til å utvide sin kunnskap utover en nasjonal kontekst (Lähtenmäki-Smith & Dubois, 2006).

De samme forfatterne bidro sammen med flere andre også til en historisk gjennomgang av Interregs betydning for grenseregionale samarbeid i Norden (Neubauer et al., 2007). Her påpeker de at Interreg bidro til at man begynte å organisere slike avtaler i programmer og evaluere resultatene av disse. Dette har imidlertid også skapt en byråkratisering av samarbeidet, med flere nye administrative rutiner. Dermed har flere frivillige organisasjoner og mindre

bedrifter trukket seg ut av aktivitetene. Generelt konkluderes det imidlertid med at Interreg har bidratt med friske midler og gitt nye impulser til det grenseregionale samarbeidet i Norden.

I en spesialutgave av tidsskriftet *Planning Practice & Research* fra august 2007 diskuteres europeiseringen av romlig planlegging, det vil si hvordan EU har fått større innflytelse på nasjonale planleggingssystemer, -politikk og prosesser. Flere av artiklene fokuserer på Interreg som sentralt i denne prosessen. Dühr, Stead og Zonneveld (2007) snakker i innledningen til utgaven om en vertikal utveksling av ideer og konsepter mellom EU og nasjonale og regionale planleggingsinstitusjoner. De peker imidlertid også på en økende horisontal integrering av planleggingsarbeidet, gjennom interregionale samarbeid hvor regionene eksponeres for erfaringer fra andre land og fremmede tilnærminger til planlegging. Dette fører til institusjonell tilpasning og overføring av policy-instrumenter mellom regionene (Dühr et al., 2007). Denne tilnærmingen til koordinering av politikken i de ulike europeiske landene er avhengig av at aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå ser et behov for eller utbytte av overnasjonal koordinering. Dette fører til ulike responser i ulike regioner, avhengig av hvor godt de regionale planleggingssystemene passer inn i forhold til EUs påvirkning, og hvilke muligheter politikere i regionene ser i det nye systemet.

Dühr og Nadins (2007) casestudie av programmet North-West Europe i Interreg IIIB viser ingen grunnleggende forandringer i verken preferanser eller strategier blant deltakerne i dette programmet. Saksdokumenter på regionalt og nasjonalt nivå vier gjennomgående lite oppmerksomhet til det internasjonale nivået, og de fleste saksansvarlige er i liten grad klar over utviklingsspørsmål som går utover det administrative territoriet. De oppfatter gjerne politiske prioriteringer på EU-nivået som abstrakte og fjerne i forhold til de problemstillingene de står overfor på lokalt og nasjonalt nivå. Politikere er i enda mindre grad enn administrasjonen opptatt av internasjonalt samarbeid. De fokuserer i hovedsak på å få tilgang til Interreg-midler for å kunne løse lokale problemer og ser dermed gjerne andre regioner som konkurrenter snarere enn samarbeidspartnere. Samarbeidet mellom regionene kjennetegnes derfor i hovedsak av erfaringsutveksling og nettverksbygging, og ikke av planlegging på transnasjonalt nivå eller utvikling av institusjoner og politiske instrumenter (Dühr & Nadin, 2007).

Farthing og Carrières (2007) casestudie av programmet The Atlantic Spatial Development Perspective, også i Interreg IIIB, viser hvordan deltakernes verdier og politiske interesser avgjorde både hvilken forskning som ble gjennomført i programmet, hvilke funn som ble gjort, og hvilke lærdommer man trakk fra dette. Deltakerne søkte informasjon som støttet deres egne tanker, mens de var skeptiske til bevis som truet deres interesser. Læringen ble på denne måten filtrert gjennom deltakernes verdisyn og politiske interesser, og dette filterets styrke var avhengig av hvor sentrale de aktuelle verdiene og interessene var for deltakerne (Farthing & Carrière, 2007).

Waterhout (2007) viser til at den europeiske påvirkningen på nederlandsk planleggingspolitikk har vært avhengig av nasjonale politiske strømninger. Den nasjonale politiske diskursen og de viktigste sakene på den nasjonale dagsorden har vært avgjørende for hvilken påvirkning Interreg-programmene har hatt i Nederland (Waterhout, 2007). Pedrazzini (2005) viser imidlertid at Interreg bidrar til å forandre tilnærmingen til romlig planlegging i Sør-Europa. Flere steder har myndighetene begynt å arbeide mer horisontalt og på tvers av sektorer, med fokus på samarbeid i stedet for hierarkisk styring og regulering. Det er imidlertid fremdeles stor

variasjon mellom ulike kulturer og tradisjoner i tilnærmingen til planlegging, og selv sentrale konsepter har ulik betydning i ulike land (Pedrazzini, 2005).

Påvirkningen ser ut til å være enda sterkere i de nye medlemslandene: I Polen har europeiske ideer påvirket de nasjonale planleggerne i stor grad, selv om de så langt ikke i like stor grad har nådd frem til politiske beslutningstakere og lokale og regionale myndigheter (Zaucha, 2007). I tråd med de øvrige omstruktureringsprosessene har også det polske planleggingsregimet blitt konstruert fra bunnen av siden 1989, og det har åpnet for betydelig europeisk innflytelse på utformingen av systemet. Tilsvarende gjelder også for Slovenia, hvor europeisering av planleggingspolitikken beskrives som et nytt fenomen som har hatt sterk innflytelse på den nasjonale politikken (Peterlin & McKenzie, 2007). Interreg har utvilsomt satt i gang viktige lærings- og koordineringsprosesser i Slovenia, selv om det foreløpig er for tidlig å vurdere utfallet av disse prosessene.

2.4 Oppsummering

Litteratursøket og forespørselen til nordiske forskningsinstitusjoner og flere Interregsekretariater viser at det er gjennomført få studier av betydningen av Interreg for nasjonal politikk. De få studiene som er gjennomført, gir heller ikke noe entydig bilde av hvilken påvirkning Interreg har hatt på den nasjonale politikken.

Både studier av norske fylkeskommuner og studier fra andre europeiske land peker på kompetanseutvikling som den viktigste effekten av deltakelse i Interreg. Gjennom deltakelsen får man kunnskap om arbeidsmåter og virkemidler i andre regioner og andre land, og man får også erfaring med prosjektarbeid og internasjonalt samarbeid. Når det gjelder konkret politisk påvirkning, ser betydningen ut til å være langt mindre. Interreg brukes hovedsakelig som et ledd i implementeringen av allerede eksisterende politiske mål, og det er således politiske preferanser og strategier i fylkeskommunen som avgjør hvilken påvirkning Interreg-deltakelsen får.

3 Interreg-prosjekter

En mulig innfallsvinkel til studiet av Interregs betydning for norsk regionalpolitikk er å undersøke konkrete prosjekter som norske fylkeskommuner har deltatt i, med tanke på å avdekke i hvilken grad prosjektene har hatt noen bredere innvirkning på prosjektpartneres politikk. Pilotstudien knyttet til denne innfallsvinkelen har tatt utgangspunkt i et transregionalt og et grenseregionalt prosjekt med norsk deltakelse. Prosjektene har blitt valgt ut med tanke på å undersøke tilfeller hvor det har vært stor sannsynlighet for påvirkning på fylkeskommunen, ettersom siktemålet med pilotstudien har vært å kartlegge hvordan slik påvirkning kan studeres. Studien dekker derfor to prosjekter som har vært ansett som vellykkede fra de norske partneres side. De valgte prosjektene er GeoShare, hvor Sogn og Fjordane har deltatt, og Young Entrepreneurs in Barents, hvor Barentssekretariatet deltok fra norsk side.

3.1 GeoShare

GeoShare var et transregionalt prosjekt under Nordsjø-programmet i Interreg IIIB. Sogn og Fjordane fylkeskommune deltok i prosjektet, sammen med Vestlandsforskning, Universitetet i Bremen og offentlige forvaltningsorganer fra Bremen delstat, Groningen provins og Edinburgh by. Prosjektet begynte i desember 2002 og strakk seg over tre år.

Hensikten med prosjektet var å støtte forbedringer i bruken av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i nordsjøregionen. For å oppnå dette skulle prosjektet utvikle nye interaktive tjenester for bedre styring. Dette innebar blant annet at innbyggere og lokalsamfunn skulle få bedre tilgang til såkalte eGovernment-tjenester, med særlig fokus på geografisk informasjon, samt brukervennlige konsultasjonsteknikker som skulle muliggjøre en mer informert debatt og engasjement i lokale og regionale demokratiske prosesser. Videre skulle informasjonsformidlere i den offentlig forvaltningen få tilgang til bedre verktøy og datahåndteringsressurser slik at de kunne tilby mer brukerorienterte, interaktive og integrerte tjenester. Prosjektet fokuserte på tre temaer hvor bruken av IKT skulle forbedres: (1) Geografisk analyse av arbeids- og utdanningsstatistikk, (2) romlige styringsprosesser og (3) informasjon om natur- og kulturarv rettet mot turister. Det skulle legges til rette for at disse løsningene kunne brukes over hele nordsjøregionen og ikke bare i de regionene som deltok i prosjektet.

I Sogn og Fjordane heter det at GeoShare har vært svært sentralt for både fylkeskommunen og fylkesmannen i arbeidet for å tilby nye e-Government-tjenester. De to organisasjonene tilbyr nå felles tjenester på dette området. En av deltakerne påpekte at GeoShare har demonstrert "de potensielle fordelene ved bedre utnyttelse av geografiske informasjonsteknologier" overfor ledelsen og ansatte i organisasjonen (Gardenier, 2005). De fleste regionene var enige i at prosjektet hadde vært nyttig for å forbedre styringen av regionen.

37 ekspertbrukere svarte også på en spørreundersøkelse i etterkant av prosjektet. De fleste av disse mente at prosjektet hadde bidratt til bedre policy-making ved å gjøre det mulig å kombinere geografiske data fra ulike kilder og dermed forbedre tilgangen til disse. De fleste mente også at styret av regionene ville bli bedre generelt sett. Videre mente de også at verktøyene som ble utviklet i prosjektet ville være nyttige i andre områder av organisasjonen.

GeoShare hadde fra oppstarten et uttalt mål om å bidra til å forbedre politiske prosesser både i deltakerregionene og i nordsjøregionen generelt. I evalueringsplanen, som ble utarbeidet på et tidlig stadium, peker man på mål som har til hensikt å forbedre både deltakelse i politiske prosesser, samarbeidsformer og nye arenaer. Prosjektet settes her inn i rammen av EUs mål om modernisering, partnerskapsarbeid, integrert tjenestetilbud og demokratisk ansvar. Spesifikt skulle dette oppnås ved hjelp av en helhetlig tilnærming til politikkkutforming og tjenestetilbud, hvor offentlige organer i større grad utnyttet potensialet i bruk av IKT til geografisk representasjon av data (Gardenier, 2003).

I sitt diskusjonspaper fremhever Brougham og hennes medforfattere (2003) fra Edinburgh City Council elektronisk deltakelse ("e-participation") som en av de mest sentrale elementene i GeoShare-prosjektet. De definerer elektronisk deltakelse som en del av elektronisk demokrati. Til forskjell fra elektronisk stemmegivning og andre mer formelle metoder for å engasjere borgerne i demokratiske prosesser, dreier det seg imidlertid her mer om å involvere borgerne i de daglige politiske prosessene gjennom internett. De fleste deltakerne hadde allerede et relativt omfattende tilbud av elektroniske tjenester, men de hadde i mindre grad utnyttet dette forumet til å trekke borgerne inn i beslutningsprosessene. Dette ville gi mer åpne og gjennomsiktede styringsorganer, mer involvering fra grasrota og en mer strømlinjeformet konsultasjonsprosess (Brougham et al., 2003).

Alle regionene påpekte i evalueringsrapporten at prosjektet forbedret deres kommunikasjon med innbyggerne og med små og mellomstore bedrifter i regionen, i hovedsak ved å forbedre tilgangen til offentlig informasjon for disse gruppene (Gardenier, 2005). Rundt halvparten av ekspertene som svarte på spørreundersøkelsen i etterkant av prosjektet mente også at det ville forbedre den politiske deltakelsen, mens bare 13 prosent var uenige i dette. Prosjektet har bidratt til å gjøre ny informasjon tilgjengelig for innbyggerne. Det er imidlertid ikke nødvendigvis åpenbart hvordan de skal bruke denne informasjonen til å delta mer effektivt i de politiske prosessene, selv om bedre informerte innbyggere har større forutsetninger for å delta.

Ifølge GeoShares egen evalueringsrapport har prosjektet "vært nyttig som en demonstrasjon av fordelene ved en felles romlig informasjonsstrategi" (Gardenier, 2005, s. 11). Det har synliggjort overfor ansatte i kommunen og andre lokale organisasjoner at det er et behov for å arbeide i partnerskap og for å vedlikeholde en felles standard på informasjon. Alle deltakerne mente at prosjektet hadde hatt en betydning for samarbeidet med regionale partnere. En av deltakerne påpekte at prosjektet har "demonstrert verdien av partnerskapsarbeid mellom ulike byråer og verdien av å etablere en enkelt kilde til informasjon for innbyggerne" (Gardenier, 2005). En annen deltaker påpekte at "GeoShare har støttet tettere samarbeid med regionale partnere og har også fremskaffet tjenester som kan brukes på tvers av ulike nivåer i offentlig sektor" (Gardenier, 2005) (det vil si både på regionalt og lokalt nivå).

Den mest åpenbare effekten av GeoShare på lokalpolitiske prosesser, er knyttet til utviklingen av elektroniske arenaer for politisk aktivitet, hvilket også var hovedmålet med prosjektet. Ifølge evalueringsrapporten mener alle de deltakende regionene at prosjektet har påvirket informasjonsstrategier i regionen. Bystyret i Edinburgh gikk lengst i å fremheve prosjektets betydning som en sentral del av den nye kommunale geografiske informasjonsstrategien (Gardenier, 2005). Evalueringsrapporten konkluderer med at prosjektet har ført til bedre informasjonsstrategier i regionene.

3.2 Young Entrepreneurs in Barents

Young Entrepreneurs in Barents var et grenseregionalt prosjekt under Kolarctic-programmet i Interreg IIIA Nord. Fra norsk side deltok Barentssekretariatet i prosjektet, mens de øvrige deltakerne var Pajala kommune (prosjektleder), Kemi Tornio University of Applied Sciences og Itä Lapin Kuntayhtymä fra Finland, Kommunforbundet Norrbotten fra Sverige og Murmansk State Technical University fra Russland. Prosjektet begynte i april 2006 og strakk seg over to år.

Hensikten med prosjektet var å ”styrke ungdomsdimensjonen innen næringslivssamarbeid gjennom interlokalt samarbeid” (Muotka, 2008). For å oppnå dette fokuserte prosjektet på å arrangere aktiviteter rettet mot unge entreprenører og bedriftseiere i Barents-regionen. Disse arrangementene søkte både å oppmuntre deltakerne til å samarbeide seg imellom, gjerne på tvers av landegrensene, og å bidra med inspirasjon og kunnskap fra entreprenører som allerede hadde lyktes med bedriftsutvikling i nordområdene. Eksempler på konkrete aktiviteter i prosjektet inkluderte dermed både foredrag, konferanser, seminarer og individuell coaching. Håpet var at økt samarbeid mellom bedrifter på tvers av landegrensene i Barents-regionen ville bidra til økt bedriftsutvikling og dermed også økonomisk vekst. Ved å fokusere på unge entreprenører håpte man også å bidra til å redusere effekten av fremtidige generasjonsskifter i regionens næringsliv (Muotka, 2008).

Etter hvert som prosjektlederne fikk oversikt over hvilke virkemidler som fungerte og var interessante for entreprenørene som deltok i prosjektet, valgte man å justere metodene som ble brukt. Prosjektsøknaden la i stor grad opp til informasjonsformidling via kursing, internettkonferanser og forelesninger, men det var større interesse for aktiviteter som bidro til å bygge nettverk mellom deltakerne og la til rette for samarbeid mellom entreprenører på tvers av landegrensene. Etter hvert som deltakerne knyttet nettverk på denne måten kunne informasjonsformidlingen skje direkte mellom de enkelte deltakerne i stedet for gjennom kursing og forelesninger, og prosjektlederne opplevde dette som mer effektivt.

Prosjektlederen fra Barentssekretariatet opplevde ikke dette som ny kunnskap for hennes organisasjon, slik at det er vanskelig å peke på noen direkte effekt på de metoder som Barentssekretariatet benytter i sitt arbeid med å skape økonomisk utvikling i regionen. Prosjektrapporten påpeker også at prosjektarbeidet ofte ble påvirket av hjemmeorganisasjonen og dennes agenda, og at man ofte havnet i de samme spor som organisasjonen for øvrig arbeidet etter. Dette har vanskeliggjort forandringer og nytenkende arbeid (Muotka, 2008).

Kunnskapen har imidlertid også blitt formidlet til fylkeskommunene og andre organisasjoner som arbeider med denne tematikken, for eksempel gjennom deltakelse på konferanser og seminarer om næringsvirksomhet i Nord-Norge. Ifølge prosjektlederen har mange av disse organisasjonene i større grad hatt informasjonsformidling som hovedstrategi, og mange har blitt overrasket over hvor lite effektive slike virkemidler har vist seg å være og etter hvert enige i konklusjonene. Innovasjon Norge ble trukket frem som et eksempel på dette. Det er imidlertid vanskelig å vite i hvor stor grad denne kunnskapen har blitt iverksatt i form av endring i virkemiddelbruken blant andre aktører på dette feltet.

Nordland fylkeskommune har ifølge prosjektlederen vært spesielt aktiv i forhold til å trekke lærdom fra dette prosjektet til bruk i andre sammenhenger knyttet til fylkets arbeid med entreprenørskap. Fylkeskommunen har blant annet sett på tiltak for å stimulere til samisk

entreprenørskap, og i denne sammenhengen har man ønsket å bruke erfaringene fra Young Entrepreneurs in Barents til å utvikle gode virkemidler.

I fylkesplanen for Nordland 2008-2011 trekkes det frem allerede i forordet at man ”trenger flere gründere i Nordland, og det er spesielt viktig å stimulere ungdom til å etablere og satse på egne bedrifter” (Nordland fylkeskommune, 2007). Planen påpeker også behovet for at Nordland aktivt deltar i internasjonale prosjekter knyttet til entreprenørskap. Young Entrepreneurs in Barents er ikke eksplisitt nevnt, men fokuset på internasjonalt samarbeid og entreprenørskap blant ungdom peker i retning av at lærdom fra prosjektet er benyttet i utviklingen av fylkesplanen.

Finnmark fylkeskommune omtaler også prosjektet i sine årsmeldinger for 2006 og 2007. I 2006 var prosjektet i oppstartsfasen, og årsmeldingen trekker det frem som et eksempel på et spennende interregprosjekt som det er knyttet stor entusiasme til. Prosjektet omtales som en del av fylkeskommunens nordområdesatsing og knyttes ikke opp mot den øvrige næringsutviklingspolitikken i fylket (Finnmark fylkeskommune, 2007). I årsmeldingen fra 2007 omtales prosjektet som en del av næringsutviklingsaktivitetene i Finnmark, sammen med andre internasjonale ungdomsaktiviteter. Det gis imidlertid ingen informasjon om i hvilken grad prosjektet har påvirket annen næringspolitikk i fylket (Finnmark fylkeskommune, 2008).

Troms fylkeskommune vier ikke Young Entrepreneurs in Barents særlig oppmerksomhet i noen av sine publikasjoner. Prosjektet er ikke omtalt verken i fylkeskommunens årsrapport fra 2006, i Regionalt utviklingsprogram for Troms 2008-09 eller i fylkesplanen for samme periode. På bakgrunn av disse tre dokumentene ser imidlertid Troms fylkeskommune ut til å fokusere sterkt på så vel entreprenørskap blant ungdom (organisasjonen Ungt Entreprenørskap er for eksempel viet stor oppmerksomhet) som samarbeid over landegrensene i nordområdene.

Prosjektrapporten trekker frem utfordringene ved å koordinere arbeidet mellom fire svært ulike organisasjoner i de fire landene som ett av de største problemene i prosjektet (Muotka, 2008). Dette underbygges av den norske prosjektlederen, som også har blitt overrasket over hvor forskjellige både organisasjonene og arbeidsmåtene har vært på tvers av landene. Samarbeidet mellom universiteter, kommuner og interkommunale selskaper i ulike land har dermed skapt en del utfordringer. Det søkes nå om midler til et oppfølgingsprosjekt, hvor et av virkemidlene er at prosjektarbeiderne skal besøksarbeide i de andre landenes organisasjoner. Dette vil muligens bidra til at de ulike organisasjonene kan påvirke hverandres metoder i større grad.

3.3 Konklusjon

Samtidig som begge prosjektene anses som vellykkede i form av at de har levert konkrete resultater innenfor de områdene man søkte om midler til, er det forskjeller når det gjelder hvordan de har påvirket den øvrige politikken i de respektive fylkeskommunene. Den mest åpenbare forskjellen er at GeoShare har hatt større påvirkning på den politiske prosessen, mens Young Entrepreneurs in Barents ser ut til å ha hatt større påvirkning på innholdet i politikken. GeoShare inngår i en bredere satsing på informasjonsteknologi i Sogn og Fjordane og har bidratt til å forbedre fylkeskommunens kontakt med innbyggerne og påvirke informasjonsstrategiene. Prosjektet har vært tett integrert i fylkesadministrasjonen, og dette har formodentlig gjort det lettere å trekke lærdom som kan brukes i andre deler av organisasjonen. Dette står i klar kontrast til Young Entrepreneurs in Barents, som har vært ledet av et

interfylkeskommunalt selskap – Barentssekretariatet – som i hovedsak er knyttet til fylkeskommunene gjennom deres eierskap. Med en slik organisering er det mer tilfeldig om fylkeskommunene har ansatte som er interesserte i prosjektet og mottakelige for den lærdom man kan trekke fra det. På grunn av dette er variasjonen på tvers av fylkene stor både når det gjelder i hvilken grad de har involvert seg i prosjektet og hvilke deler av organisasjonen som har vært involvert: Opplæring i Nordland og næringsutvikling i Troms. Samtidig har den løse organiseringen kanskje bidratt til å gjøre prosjektet mer relevant for brukerne og mer fleksibelt i forhold til å tilpasse seg brukernes ønsker om flere nettverksaktiviteter og mindre kursing. Prosjektet har dermed også bidratt til å implementere fylkeskommunenes entreprenørskapspolitikk på en effektiv måte.

Hensikten med denne pilotstudien var å vurdere hvor nyttig det er å fokusere på konkrete prosjekter i en undersøkelse av Interregs påvirkning på norsk regionalpolitikk. Fordelen med denne fremgangsmåten er at man kan ta utgangspunkt i konkrete mål som er formulert i tilknytning til prosjektet og studere hvorvidt disse har blitt fulgt opp av fylkeskommunene. Gjennom å relatere studien til spesifikke prosjekter, er det også mulig å kartlegge konkrete resultater. Fremgangsmåten gir imidlertid i liten grad oversikt over læring i andre deler av organisasjonen enn de som har deltatt aktivt i prosjektarbeidet. Det er således vanskelig å få tak på mer diffuse effekter av Interreg. Prosjektledelsen vil som regel ha bedre oversikt over aktivitetene innenfor det konkrete prosjektet enn over hva fylkeskommunen driver med mer generelt.

4 Utvalgte fylkeskommuner

I forbindelse med forstudien er det gjennomført tre intervjuer i tre forskjellige fylkeskommuner. Intervjuene omhandler fylkeskommunenes erfaringer med Interreg og eventuelt på hvilken måte deltagelse i Interreg prosjekter har påvirket innholdet av fylkenes egen regionalpolitikk eller gjennomføringen av denne.

Ved valg av informanter ble det lagt vekt på å finne personer som enten hadde god kjennskap til fylkets strategiske planarbeid og innhold i planer eller godt kjennskap til fylkets internasjonale arbeid. I praksis viste det seg at informantene gjerne hadde en viss kjennskap til begge. Intervjuene ble basert på en felles intervjuguide, og informantene har fått tilsendt oppsummering av intervjuene med mulighet for å kommentere innholdet.

4.1 Oppland fylkeskommune

Etter siste valg har Oppland fylkesting valgt en ny komitéstruktur. Det er opprettet tre nye komiteer, kommunalkomiteen, regionalkomiteen og internasjonal komité. Sakene fordeles etter geografisk nivå, og samtlige komiteer behandler saker fra samtlige sektorer. Alle komitémedlemmene møtes imidlertid i Fylkestinget, dette kan dermed bli en arena for læring og utveksling av erfaringer på tvers mellom de ulike komiteene.

Det internasjonale arbeidet til Oppland fylkeskommune er organisert med 2 internasjonale rådgivere på heltid, og et team der medarbeidere trekkes inn etter behov. Med en slik organisering kan en se for seg at erfaringer fra Interreg blir integrert i organisasjonen. Imidlertid oppleves denne koplingen som at den hittil har vært for svak, og at fylkeskommunen ikke har oppnådd en tilstrekkelig ”kritisk masse” av ansatte som jobber med internasjonale prosjekter. Fylket har heller ikke hatt noen bevisst strategi for hvilke satsingsområder eller prosjekter en ønsket å være med på i Interreg sammenheng.

Interreg prosjektene rapporteres politisk til det internasjonale utvalget. Likevel oppleves de ofte som embetsmannsstyrt og kontrollert. Læringen fra Interreg oppgis å være begrenset. Den viktigste læringen har bestått i det å komme ut og se hvordan andre regioner og samarbeidspartnere har løst tilsvarende utfordringer som det fylket jobber med. Dette har imidlertid ikke gitt seg utslag i endringer på policy så langt. En annen lærdom er viktigheten av å finne pålitelige samarbeidspartnere. Erfaringen viser at en har få sanksjoner overfor partnere i andre land dersom disse ikke gjør sin del av arbeidet; på den annen side blir prosjektet nærmest kollektivt ansvarlig.

Fylkets egen oppsummering av arbeidet med Interreg prosjektene til nå har vært at koplingen mellom prosjektene og øvrig virksomhet har vært for svak. Det er derfor utarbeidet en egen omfattende internasjonal strategi som ble vedtatt juni 2008. Målsettingen med denne strategien er blant annet å få en bedre integrering og samvirke mellom det internasjonale arbeidet, og fylkets øvrige virksomhet og partnerskapsarbeid.

4.2 Sogn og fjordane fylkeskommune

Det internasjonale arbeidet i Sogn og Fjordane er organisert med en egen koordinator i 70% stilling. Det er også en person på full tid i Opplæringsavdelingen, og ansatte som jobber med internasjonale prosjekter ”i linjen” i øvrige deler av organisasjonen. Sogn og Fjordane har vært med i flere Interreg prosjekter og i tillegg vært lead partner i ett prosjekt. Fylket er i ferd med å bygge opp en portefølje i de nye programmene.

Fylket har en egen internasjonal strategi der det viktigste innholdet er å legge rammer for deltaging i internasjonale prosjekter generelt. Hensikten er at prosjektene skal:

- bygge på det som er gjort tidligere
- ha en tydeligere politisk involvering
- ha en tydeligere partnerskaps involvering

Sogn og Fjordane har hatt spesielt god erfaring med satsing på internasjonale programmer innen IKT. Fylket har både deltatt i rammeprogrammer for forskning og Interreg. Innen dette feltet har det også vært et godt partnerskap mellom Fylkesmannen, Vestlandsforskning og Fylkeskommunen. Samarbeidet har blant annet resultert i at nettstedet Norge.no er lagt til Sogn og Fjordane og gitt mange nye arbeidsplasser.

Når det gjelder læring fra erfaringer med Interreg, har fylkeskommunen adoptert noen elementer fra Interreg programmenes partnerskapsmodell. I starten gikk det mest på samfinansiering av prosjekter, uten at en var bevisst på at dette kunne tas videre i form av samarbeid. Imidlertid har en etter hvert også fått fokus på regionalt partnerskapsarbeid gjennom utviklingsprosjekter med eksterne partnere. Fylket skal i gang med en ny fylkesplan om kort tid. Partnerskapsmodellen vil bli brukt i arbeidet med fylkesplanen, selv om en ikke adopterer Interreg tenkingen fullt ut. Blant annet vil ikke satsingene i planen bli bygget opp i form av tydelige bestillinger som i Interreg.

Det pekes også på at innholdet i Interreg programmene er forskjellig. Sogn og Fjordane opplever for eksempel at satsingsområdene i Nordlig Periferi-programmet som har et mer ruralt fokus, er mer relevante for fylket enn Nordsjøprogrammet. Dette er forhold som vil ha betydning for om Interreg programmene har påvirkningskraft overfor regional politikk. Andre områder der fylkeskommunen har orientert seg i forhold til europeisk politikk gjelder blant annet forvaltningsreformer på regionalt nivå, politikk for entreprenørskap og klimapolitikk.

Når det gjelder samarbeid mellom fylkeskommunene generelt sett, har det tradisjonelt vært mye ”festtalenivå”. Imidlertid styrkes slikt samarbeid når det blir konkret, og Interreg erfaringene har bidratt til en økt resultatorientering av samarbeidet.

Fylkets egen oppsummering av arbeidet med Interreg er at en har fått erfaringer som også har fungert som input i regionale utviklingsprogrammer (RUP) og i valg av strategier. Disse er også med i det øvrige arbeidet, inkludert fylkesplanarbeidet. Det er imidlertid vanskelig å få integrert det internasjonale arbeidet i organisasjonen, og det er lenge til internasjonal vinkling blir en selvfølgelig del av organisasjonen. Resultatene av Interreg prosjektene vurderes imidlertid samlet sett som rimelig gode.

4.3 Rogaland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune har lang erfaring med Interreg prosjekter, fylket har blant annet vært lead partner i Interreg siden II c programmene, som var starten på Interreg Nordsjø. Rogaland har deltatt i Interreg II, III og IV, i Nordsjø, Østersjø og Nordlig periferi programmene, og i C programmene. Det er god kjennskap til innholdet i Interreg programmene i fylket.

Gjennom Vestlandssamarbeidet har fylket dessuten hatt en representant i programkomiteen til Interreg Nordsjø. Dette har nok bidratt til å gi første hånds kjennskap til innholdet i programmene, og også lagt til rette for at prosjekter med et strategisk innhold i forhold til Interreg sine prioriteringer har blitt utviklet i Rogaland. Denne plassen er nå overtatt av et annet vestlandsfylke.

Interreg-prosjektene forankres som regel politisk gjennom folkevalgt behandling i fylkesutvalget. Det er anledning til å delta i Interreg uten folkevalgt behandling dersom en kan finansiere dette innenfor eksisterende rammer. I praksis velger imidlertid administrasjonen som regel å forankre deltagelsen politisk.

I Rogaland er det internasjonale arbeidet organisert med en koordinator i full stilling. I tillegg er det flere ansatte i ulike avdelinger og seksjoner som arbeider med Interreg prosjekter i tillegg til andre oppgaver. Dette gjelder spesielt Samferdsels- og Planseksjonene. Interreg arbeidet er dermed godt integrert i organisasjonen.

Fylkestinget vedtok en ny internasjonal strategi i februar 2008. I strategien heter det blant annet at fylkeskommunens deltagelse i Interreg skal knyttes opp mot Fylkesplanen og dennes prioriteringer. Det er en målsetting i fylkesplanen å delta i minst ett Interreg prosjekt innenfor hvert av de fire hovedsatsingsområdene i fylkesplanen.

Interreg erfaringer er brukt som innspill til fylkets regionale utviklingsarbeid på flere områder. Blant annet ble det utviklet en veileder for partnerskapsarbeid til RUP der modellen er en forenklet versjon av en Interreg partnerskapsmodell. I fylkesplanen er det videre indirekte koplinger til strategiske Interreg prosjekter uten at disse er nevnt direkte.

Det er lettere å føre erfaringer fra prosjektene tilbake til organisasjonen dersom prosjekttemaet er sentralt for fylkeskommunens kjernevirksomhet. Eksempler på slike områder er maritim sikkerhet, tilrettelegging av sykkel- og vandringsruter, og bybaneproblematikk. Gjennom deltagelse i prosjektene skjer det også en viss læring i å arbeide prosess- og prosjektorientert. Prosjektarbeidet gir også anledning til å identifisere beste praksis hos andre og å lære videre egen beste praksis. Imidlertid viser det seg at prosjektpartnerne selv ofte undervurderer denne læringen.

Det brukes også en del eksterne prosjektledere, særlig på de tyngste prosjektene. Dette kan føre til at det blir vanskeligere å overføre læringen til organisasjonen, dersom ikke samarbeidet er tett nok.

På spørsmålet om det er demokratisk underskudd i Interreg prosjektene har man erfart at dette kan være en utfordring. En faktor her er imidlertid at prosjektene ofte vurderes som faglig tunge, og derfor ikke så interessante for politikere å involvere seg i. Et eksempel som blir nevnt, er et prosjekt der man faktisk forsøkte å bøte på dette ved å invitere til en egen konferanse bare for politikere. Imidlertid måtte denne avlyses på grunn av for liten interesse. Det registreres imidlertid at EU ønsker å påvirke regional politikk hos prosjektpartnerne, og man forsøker til en

viss grad å bake dette inn i prosjektplaner og – arbeid. Et av målene med Toolquiz (søknad under forberedelse) er for eksempel at de 10 regionene skal endre sin kulturpolitikk i samme retning.

4.4. Oppsummering:

Tre intervjuer i tre fylker er for lite til å trekke bastante konklusjoner om hvordan fylkenes deltagelse i Interreg eventuelt har påvirket fylkenes egen politikkutforming og regionale partnerskapsarbeid. Intervjuene gir likevel et visst inntrykk av regionale forskjeller. I Oppland oppleves deltagelsen i Interreg som for løsrevet i forhold til resten av organisasjonen, og en har tatt fatt i denne utfordringen gjennom en egen internasjonal plan. I Sogn og Fjordane oppleves prosjektene som nyttige, men at ”læringen” likevel går for seint. Rogaland er kanskje det fylket av de tre som har engasjert seg mest, og her kan en også vise til påvirkning fra Interreg både i fylkesplan og i partnerskapsarbeidet. Rogaland er det fylket av de tre som har deltatt i flest Interreg prosjekter, og som også har deltatt i flere generasjoner av program. Denne tilsynelatende suksessen når det gjelder deltagelse i Interreg, skyldes blant annet at fylkeskommunen har tilpasset prosjektene til EU sine målsettinger. I neste omgang ser en også at det er utformet målsettinger og strategier i fylkeskommunens politiske dokumenter som har klare koblinger til prosjektene og dermed til EUs målsettinger. .

Organiseringen av det internasjonale arbeidet administrativt er ikke veldig forskjellig i de tre fylkene, med unntak av at den politiske organiseringen i Oppland skiller seg ut. Det som ser ut til å være det største skillet er imidlertid graden av engasjement og reell involvering i organisasjonen.

Hvilke svar en får vil også avhenge noe av ”hvem” i organisasjonen som kontaktes. En internasjonal koordinator forventes å ha god oversikt over fylkets internasjonale arbeid, men ikke nødvendigvis første hånds kjennskap til hvordan dette arbeidet også påvirker innholdet i policy og partnerskapsarbeid. På samme måte vil en fylkesplanlegger ha første hånds kjennskap til fylkets policy, men ikke nødvendigvis full oversikt over alle kilder til påvirkning av innholdet og gjennomføringen. For å danne seg et inngående bilde av prosessene bør et fremtidig forskningsdesign dekke personer som jobber internasjonalt i fylkene, personer som jobber med policyutforming, og personer i ulike deler av organisasjonen som jobber med gjennomføring av policy og partnerskapsarbeid. Den siste kategorien har vi ikke fokusert på i denne forstudien.

5 Oppsummering og konklusjon

Siktemålet med denne forstudien er å gjennomføre noen innledende undersøkelser om hvilken betydning den norske deltakelsen i EUs Interreg-programmet har hatt for regionalpolitikken. Forstudien har bestått i:

- å etablere en kunnskapsoversikt om koblingen mellom Interreg og nasjonal politikktutforming basert på litteratursøk og kontakt med utvalgte instanser
- en undersøkelse av hvilken påvirkning to Interregprosjekt med fylkeskommunal deltakelse har hatt på de respektive fylkeskommuners politikktutforming
- en undersøkelse av tre fylkeskommuners erfaringer med deltakelse i Interreg og hvilke måte denne deltakelsen har påvirket fylkeskommunenes politikk

Resultatene av forstudiens ulike deler kan oppsummeres som følger:

Kunnskapsoversikten

Det er gjennomført få studier av betydningen av Interreg for nasjonal politikk. De få studiene som er gjennomført, gir heller ikke noe entydig bilde av hvilken påvirkning Interreg har hatt på den nasjonale politikken.

Både studier av norske fylkeskommuner og studier fra andre europeiske land peker på kompetanseutvikling som den viktigste effekten av deltakelse i Interreg. Gjennom deltakelsen får man kunnskap om arbeidsmåter og virkemidler i andre regioner og andre land, og man får også erfaring med prosjektarbeid og internasjonalt samarbeid. Når det gjelder konkret politisk påvirkning, ser betydningen ut til å være langt mindre. Interreg brukes hovedsakelig som et ledd i implementeringen av allerede eksisterende politiske mål, og det er således politiske preferanser og strategier i fylkeskommunen som avgjør hvilken påvirkning Interreg-deltakelsen får.

Pilotstudiene med utgangspunkt i konkrete Interreg-prosjekter

Undersøkelsen av hhv GeoShares påvirkning på politikken i Sogn og fjordane og Young Entrepreneurs påvirkning av politikken til de Nordnroske fylkeskommuner viser store forskjeller i måten påvirkningen har skjedd på. Den mest åpenbare forskjellen er at GeoShare har hatt større påvirkning på den politiske prosessen, mens Young Entrepreneurs in Barents ser ut til å ha hatt større påvirkning på innholdet i politikken. GeoShare inngår i en bredere satsing på informasjonsteknologi i Sogn og Fjordane og har bidratt til å forbedre fylkeskommunens kontakt med innbyggerne og påvirke informasjonsstrategiene. Dette står i klar kontrast til Young Entrepreneurs in Barents, som har vært ledet av et interfylkeskommunalt selskap – Barentssekretariatet – som i hovedsak er knyttet til fylkeskommunene gjennom deres eierskap. Prosjektet har dermed også bidratt til å implementere fylkeskommunenes entreprenørskapspolitikk på en effektiv måte.

Pilotstudiene med utgangspunkt i tre ulike fylkeskommuner

Intervjuene i de tre fylkeskommunene viser forholdsvis store forskjeller i hvordan interregprosjektene er integrert i fylkeskommunens politikktutforming. Organiseringen av det

internasjonale arbeidet administrativt er ikke veldig forskjellig i de tre fylkene, med unntak av at den politiske organiseringen i Oppland skiller seg ut. Det som ser ut til å være det største skillet er imidlertid graden av engasjement og reell involvering i organisasjonen.

I Oppland oppleves deltagelsen i Interreg som for løsrevet i forhold til resten av organisasjonen, og en har tatt fatt i denne utfordringen gjennom en egen internasjonal plan. I Sogn og Fjordane oppleves prosjektene som nyttige, men at ”læringen” likevel går for seint. Rogaland er kanskje det fylket av de tre som har engasjert seg mest, og fylket kan vise til eksempler på læring i forhold til prosess- og prosjektarbeid, og eksempler på at regionale strategier er koordinert med Interreg og EUs målsettinger.

Innspill til forskningsdesign for en mulig hovedstudie

Begge pilotstudiene viste seg å være fruktbare og samtidig komplementære i forhold til å undersøke problemstillingen om hvilke betydning fylkeskommunene deltakelse i Interreg har for regionalpolitikken innhold og prosess. Kombinasjon av ”bottom up” – undersøkelse med basis i konkrete prosjekter og ”top down” – undersøkelse med basis i fylkeskommunens internasjonale arbeid og policy-utformings administrasjon viste seg å bidra til en bedre og mer fullstendig forståelse av påvirkningskanalene enn ved kun en av framgangsmåtene. Et innspill i forhold til en landsomfattende undersøkelse vil da være å velge ut et Interreg-prosjekt i hver fylkeskommune og samtidig gjøre en kartlegging i fylkeskommunens organisasjon. I tillegg til et slik tosidig bottom-up og top-down design kan det være hensiktsmessig å utvikle noen konkrete sjekkpunkter i forhold til påvirkning av fylkeskommunal politikk. Dette kan eksempelvis bestå i en undersøkelse av de politiske vedtakene i fylkeskommunene når det besluttes å delta i Interreg-prosjekter og da hvordan prosjektene kobles til fylkeskommunal politikk.

Referanser

- Brougham, L., Unsworth, A., Fritschi, C., & Wiesendorfer, C. (2003). *Improved Public/User Participation for Better Governance*. Edinburgh: City of Edinburgh Council.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2003). Conceptualising the Domestic Impact of Europe. I K. Featherstone & C. M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanisation* (s. 57-80). Oxford: Oxford University Press.
- Dühr, S., & Nadin, V. (2007). Europeanization through transnational territorial cooperation? The case of INTERREG IIIB North-West Europe. *Planning Practice and Research*, 22(3), 373 - 394.
- Dühr, S., Stead, D., & Zonneveld, W. (2007). The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. *Planning Practice and Research*, 22(3), 291 - 307.
- Dyson, K., & Göetz, K. H. (2003). Living with Europe: Power, Constraint and Contestation. I K. Dyson & K. H. Göetz (red.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*. Oxford: Oxford University Press.
- Farthing, S., & Carrière, J.-P. (2007). Reflections on policy-oriented learning in transnational visioning processes: The case of the Atlantic Spatial Development Perspective (ASDP). *Planning Practice and Research*, 22(3), 329 - 345.
- Finnmark fylkeskommune. (2007). *Årsmelding 2006*. Lastet ned. fra.
- Finnmark fylkeskommune. (2008). *Årsmelding 2007*. Lastet ned. fra.
- Gardenier, J. D. (2003). *GeoShare: Evaluation and Verification Plan*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Gardenier, J. D. (2005). *GeoShare: Final Evaluation Report*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid.
- Knill, C., & Lehmkuhl, D. (2002). The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms. *European Journal of Political Research*, 41(2), 255-280.
- Lähtenmäki-Smith, K., & Dubois, A. (2006). *Collective Learning through Transnational Cooperation: The Case of Interreg IIIB* (Nr. 2). Stockholm: Nordregio.
- Moen, B., & Skålnes, S. (2005). *Norge i Europa - om norsk deltaking i INTERREG-program: Kva nytte har Norge av å delta i Interreg III-programma A, B og C?* (Nr. 107). Oslo: NIBR.
- Muotka, D. (2008). *Young Entrepreneurs in Barents 2006-2008: Total Sluttrapport*. Pajala: Young Entrepreneurs in Barents.
- Neubauer, J., Dubois, A., Hanell, T., Lähtenmäki-Smith, K., Pettersson, K., Roto, J., m.fl. (2007). *Regional Development in the Nordic Countries 2007* (Nr. 1). Stockholm: Nordregio.
- Nordland fylkeskommune. (2007). *Fylkesplan for Nordland 2008-2011: Vekstfylket som griper mulighetene*. Lastet ned. fra.
- Paraskevopoulos, C. J. (2001). *Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanization*. Basingstoke: Palgrave.
- Pedrazzini, L. (2005). Applying the ESDP through Interreg IIIB: A Southern Perspective. *European Planning Studies*, 13(2), 297-317.

- Peterlin, M., & McKenzie, J. K. (2007). The Europeanization of spatial planning in slovenia. *Planning Practice and Research*, 22(3), 455 - 461.
- Radaelli, C. M. (2004). Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration Online Papers*, 8(16), 1-23.
- Råd, O. G., Aalbu, H., Hauge, O., & Austin, P. (2006). *Norske regioner som internasjonale aktører*. Oslo: Asplan Viak og Eurofutures.
- Thatcher, M. (2004). Winners and Losers in Europeanisation: Reforming the National Regulation of Telecommunications. *West European Politics*, 27(2), 284-309.
- Trondal, J. (2005). De-territorialisering av offentlig politikk? Europeisk integrasjon og sub-regionale beslutningsprosesser. Upublisert Working paper. Centre for European Studies, Universitetet i Agder.
- Waterhout, B. (2007). Episodes of Europeanization of Dutch national spatial planning. *Planning Practice and Research*, 22(3), 309 - 327.
- Zaucha, J. (2007). Is spatial planning a driver for sustainable development in Poland? *Planning Practice and Research*, 22(3), 463 - 471.