

DE-TERRITORIALISERING AV OFFENTLIG POLITIKK?

Europeisk integrasjon og sub-regionale beslutningsprosesser

Jarle Trondal

Centre for European Studies

Høgskolen i Agder

Servicebox 422

N-4604 Kristiansand

Telefon: 38 14 15 61

Fax: 38 14 10 29

Epost: jarle.trondal@hia.no

Key words: sub-region, internationalisation, politico-administrative leadership, de-territorialisation

38 pages

ISSN: 1503-4356

© Agder University College, 2005
Servicebox 422, N-4604 Kristiansand

Design: Agder University College
Cover and binding: Agder University College

Typesetting and printing: Agder University College

Innledning¹

Norsk offentlig politikk utformes i skjæringsfeltet mellom lokalt, regionalt, nasjonalt og inter-/overnasjonalt styringsnivåer. Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen bidrar til at norsk offentlig politikk på sub-nasjonalt nivå penetreres av beslutning fattet av EU (Grindheim 2004; Trondal 2003). EØS-avtalen bidrar til at EØS-relevant lovgivning berører sub-nasjonale politisk-administrative institusjoner. Kommunale myndigheter er særlig viktige i forbindelse med *gjennomføring* av nasjonal lovgivning, internasjonale overenskomster og EØS-regelverk (Goldsmith 2003:121; Jeffrey 2000). Likevel har nordisk statsvitenskapelig forskning på sub-nasjonale politisk-administrative institusjoner i begrenset utstrekning studert hvordan disse innveves i internasjonale organisasjoner (Baldersheim, Offerdal og Strand 1979; Fevolden, Hagen og Sørensen 1992; Jerneck 2000a; Naustdaldslid 1988). Også nordisk forskningen på europeisk integrasjon har i beskjeden grad berørt det sub-nasjonale nivået (From og Stava 1995:181). Utenfor det nordiske forskningsmiljøet har sub-nasjonale institusjoner fått en sentral plass i studiet av europeisk integrasjon (Jeffrey 2000:1). Likevel er mye av denne litteraturen empirisk beskrivende snarere enn teoretisk modellerende (eksempler på dette er Bache 1998; Gidlund og Jerneck 2000; Goldsmith og Klaudi Klausen 1997).

Denne studien er motivert ut fra et ønske om både teoretisk og empirisk å belyse *hvorledes* det norske sub-nasjonale styringsnivået integreres i, og påvirkes av, deltakelse i internasjonale organisasjoner og nettverk. Problemstillingen denne artikkelen reiser er hvorvidt norske regioners (eller rettere sagt sub-regioner) internasjonale deltakelse bidrar til en de-territorialisering av sub-regionale beslutningsprosesser. Med internasjonal deltakelse forstås i særlig grad norske sub-regioners relasjoner til EU-institusjonene. Fokuset på EU-institusjonene skyldes at EU er den

internasjonale organisasjon med sterkest forankret autonom regionalpolitikk og følgelig med potensielt sterkest sub-regionale implikasjoner, også i Norge. Med sub-region forstås her norske fylker og kommuner. I størrelse, myndighet og institusjonell kapasitet avviker norske sub-regioner vesentlig fra regioner på kontinentet og omtales derfor som sub-regioner i denne artikkel.

Både Weber (1964) og Bendix (1968) anså territorial-staten som en historisk slutføring av koplingen mellom territorielle og funksjonelle grenser. I denne forstand kan et territorium forstås som et regelsystem som har "differentiated its subject collectivity into territorially defined, fixed, and mutually exclusive enclaves of legitimate dominion" (Ruggie 1993:151). Et territorium kjennetegnes av *de jure* autonomi over eget geografisk område, organisert gjennom politisk-administrative institusjoner og styrt gjennom beslutningsprosesser som omfatter hele territoriet (Jönsson, Tägil og Törnquist 2000:64). Med de-territorialisering kan vi tilsvarende forstå at samsvaret mellom territoriell (sub-regional) organisering og territorielle (sub-regionale) beslutningsprosesser svekkes (Jerneck 2000b). De-territorialisering omfatter således en svekkelse av sub-regional territoriell autonomi og lederskap (Johansson 2000:129). De-territorialisering av sub-regionale beslutningsprosesser forstås her som en fragmentering og de-kopling av sub-regionalt hierarkisk lederskap. I vår sammenheng omfatter begrepet også en svekkelse av territoriell tenkning og adferd blant sub-regional beslutningstakere. Til sammen omfatter således de-territorialisering en konstruktivistisk komponent hvorved et gitt territorium ikke *oppfattes* som eksklusivt for beslutningstakeres handling og tenkning (Christiansen 1996:4; Ruggie 1993: 149). De-territorialisering innebærer at et gitt territorium i begrenset og synkende utstrekning kanaliserer beslutningstakernes oppmerksomhet, former identiteter og styrer beslutningsadferd. Beslutninger fattes på tvers av territorielle rom og bidrar til å svekke betydningen av territoriet

(sub-regionen) som beslutningsarena. Det blir en de-kopling mellom det territorielle rom og andre relevante rom for beslutningstaking (Jørgensen og Klaudi Klausen 2002: 19). En sentral komponent ved sub-regional de-territorialisering er også endrede roller og identiteter blant involverte sub-regionale beslutningstakere. De-territorialisering innebærer at sub-regionale tjenestemenn i mindre grad oppfatter seg som 'sub-regionale representanter' og i større grad ser seg selv som etatsrepresentanter, uavhengige eksperter, eller endog 'internasjonal representanter'.

Teoretisk benyttes tre idealtypiske modeller for systematisk å *beskrive* de-territorialisering av sub-regionale beslutningsprosesser: et inter-regionalt perspektiv (H2), et trans-regionalt perspektiv (H3), og et neo-funksjonelt perspektiv (H4). Motsatt blir territorialisering av sub-regionale beslutningsprosesser belyst ut fra et intergovernmentalt perspektiv (H1). Sub-regional internasjonalisering omfatter flere parallelle prosesser. Slike prosesser er ikke først og fremst hierarkisk styrte prosesser kontrollert av sub-regional politisk-administrativ ledelse.

Internasjonaliseringsprosesser lever snarere med innebygde spenninger mellom fire idealtypiske dynamikker: de er delvis virkemidler for sub-regional ledelse for å fremme sub-regionale (territorielle) preferanser (H1), delvis vertikalt og horisontalt spesialiserte prosesser styrt av sub-regionale tjenestemenn (H2), delvis porøse og segmenterte prosesser dominert av sub-regionale sektoreksperter hvor kunnskap oppdages, utvikles, fortolkes og spres (H3), og endelig autonome prosesser hvor sub-regionale deltakere former nye preferanser, roller og identiteter som transcenderer det regionale territorium (H4). Studien presenterer en todimensjonal modell for å forstå sub-regional internasjonalisering. I følge denne modellen står sub-regionale beslutningstakere i et krysspress mellom rollen som sub-regional (territoriell) representant med hele regionens beste for øye (H1) og rollen som internasjonal representant med det kollektive beste for øye (H4). For det andre står sub-regionale representanter i et krysspress mellom rollen

som uavhengig ekspert som handler uten fastsatte mandater fra egen politisk-administrativ ledelse (H3) og rollen som sektorrepresentant som handler på vegne av egen etat eller avdeling, gjerne etter instruks fra egen etatsledelse (H2). De tre siste rollene representerer tre ulike former for de-territorialiserte rolleoppfatninger. Sub-regionale beslutningstakere er vant til å håndtere kryssende rollepersepsjoner. Spørsmålet vi stiller oss er hvilken rolleblanding som aktiveres av sub-regionale beslutningstakere som deltar i internasjonale organisasjoner og nettverk.

Formålet med denne studien er først og fremst å utlede supplerende teoretiske perspektiv for å kunne *beskrive* på en systematisk måte de-territorialisering av sub-regionale beslutningsprosesser. Disse perspektivene skisseres i neste avsnitt. Dernest er hensikten å benytte eksisterende empirisk forskning til å *belyse* den empiriske gyldigheten til de fire teoretiske perspektivene med hensyn til internasjonalisering av sub-regionale beslutningsprosesser i Norge.

Fire perspektiver på sub-regional internasjonalisering

Ansvar for en stats utenriksforbindelser har tradisjonelt tillagt en stats utenriksforvaltning, med Utenriksdepartement og underliggende ambassader i fremskutte roller. Skillet mellom utenriksforvaltningen og innenriksforvaltningen har imidlertid blitt stadig mer uklart som en følge av at internasjonale organisasjoner penetrerer stadig flere av nasjonalstatens ”innenrikske” politikkområder. Det er også stadig vanskeligere å skille klart mellom hva som er nasjonale oppgaver og hva som er sub-regionale oppgaver og funksjoner. I det følgende presenteres et intergovernmentalt perspektiv (H1) hvor sub-regional internasjonal deltakelse anses å forsterke sub-regionale territorielle beslutningsprosesser. Dernest presenteres tre supplerende perspektiver som argumenterer for at sub-regional internasjonal deltakelse bidrar til de-territorialisering av

sub-regionale beslutningsprosesser: et inter-regionalt perspektiv (H2), et trans-regionalt perspektiv (H3) og endelig et neo-funksjonelt perspektiv (H4). Vi argumenterer for at internasjonaliseringsprosesser ikke er så endimensjonale som den intergovernmentale ortodoksien antar (Schimmelfennig 2004). Sub-regional internasjonalisering omfatter flere parallelle prosesser: politisk-administrativt styrte prosesser med sterkt innslag av politisk-administrativt lederskap (H1), segmenterte og sektor-fragmenterte prosesser styrt av regionale tjenestemenn (H2), faglige styrte prosesser formet av autonome regionale fageksperter (H3), og endelig prosesser formet av internasjonale organisasjoner og nettverk med sterkt innslag av fellesskapsløsninger (H4).

H1: Et intergovernmentalt perspektiv argumenterer for at sub-regional internasjonalisering er en prosess styrt av den sub-regionale politisk-administrative ledelsen under prinsippet *in foro interno, in foro externo*. Et slikt perspektiv trekker et klart skille mellom nasjonal og sub-regional politikk på den ene side, og internasjonal politikk på den andre (Caporaso 1996:35).

Interregionalt samarbeid initieres og styres av det sub-regionale hierarki. I følge Gulick (1937) representerer en sub-region en territoriell form for organisering av politikk og administrasjon som integrerer ulike sektor- og funksjonsområder horisontalt og koordinerer beslutningsprosesser vertikalt. Territoriet er således utgangspunktet for politisk organisering, beslutningsprosesser, identitet og tilhørighet (Caporaso 1996:34; Jerneck 2000b:12). Sub-regional organisering og faktiske beslutningsprosesser faller således sammen. Den romlige dimensjonen i politisk organisering og beslutningsprosesser understrekes (Lysgård 2001). I følge dette perspektivet vil sub-regionale beslutningsprosesser være koordinert av den sub-regionale ledelsen med en felles 'sub-regional interesse' for øyet (Keating og Hooghe 2001: 242).

Et intergovernmentalt perspektiv betrakter sub-regional internasjonalisering som et resultat av målrettede handlinger fra en sub-regional politisk-administrativ ledelse som har oversikt og makt over relevante mål-middel sammenhenger. Sub-regional internasjonalisering kontrolleres av et aktørhierarki, og typiske aktører vil være Ordfører, Rådmann, Formannskap, Fylkesordfører, Fylkesrådmann og Fylkesting. Omfattende reformer for å internasjonalisere sub-regionale beslutningsprosesser gjennomføres av ledere med omfattende kunnskap, makt og politiske-administrative resurser for reform (March og Olsen 1989). Spørsmålet om *makt* knyttes til hvorvidt den politisk-administrative ledelsen har kontroll over de reformtiltak som er nødvendig for å nå ønskede målsettinger. Spørsmålet om *kunnskap* knyttes til ledelsens innsikt i sammenhengene mellom reformtiltak og ønskede målsettinger (Christensen og Læg Reid 2002:18-19). Internasjonalisering betraktes gjerne av ledelsen som et middel for å nå andre målsettinger for sub-regionen, for tiden gjerne formulert som regional innovasjon (Jeffrey 2000:14). Internasjonalisering kan imidlertid også bli betraktet som et mål i seg selv, hvorav deltakelse i internasjonale organisasjoner og nettverk kan betraktes som et middel for å oppnå dette.

Det er grunn til å forvente sterkere grad av internasjonal deltakelse blant sub-regionale ledere framfor sub-regionale ”bakkebyråkrater”. Administrativ ”ledelse... vil være den part i organisasjonen som vil være mest i kontakt med omverdenen og som vil ha størst mulighet til å skaffe seg kunnskap om hvordan usikkerheten skal takles...” (Strand 2001:240). Det er også grunn til å forvente at ”bakkebyråkrater” som deltar i internasjonale organisasjoner og nettverk er stramt styrt av den sub-regionale politisk-administrative ledelsen. Disse byråkratene har bundet mandat preget av skriftlig ordre og instruks. Ledelsen ”har virkemidler som initiativrett, tilbakekallings- og oppløsningsrett” (Olsen 1988:162). Byråkratene er ”utsendinger, talsmenn, delegater eller agenter” (Olsen 1988:162). De deltar i internasjonale organisasjoner og nettverk

for å forhandle frem gunstige løsninger for egen sub-region. Bakkebyråkratenes internasjonale deltakelse antas ikke å endre deres grunnleggende preferanser, roller og identiteter, bare deres valg av strategi. Internasjonale organisasjoner og nettverk er nøytrale arenaer og transaksjonsrom hvor sub-regionale preferanser aggregeres, brynes mot hverandre og maksimeres gjennom forhandling (Schimmelfennig 2004). Internasjonale organisasjoner og nettverk er ikke transformative institusjoner som radikalt reformerer sub-regionale aktørers grunnleggende interesser, roller og identiteter (Trondal, Marcussen og Veggeland 2004). Det intergovernmentale perspektivet bygger således på en konservativ ontologi hvor internasjonale organisasjoner reproducerer eksisterende kjennetegn ved de deltakende territorier.

En stadig sterkere vertikal spesialisering av sub-regionale administrative organer med tydeliggjøring av administrative lederroller underbygger hierarkisk lederskap. Data viser at norske ordførere og rådmenn *oppfatter* at deres generelle innflytelse har økt over tid (Christensen et al 2002: 177). En stadig mer spesialisert kommune- og fylkesadministrasjon parallelt med en mer profesjonalisert politikerrolle avstedkommer forventninger om hierarkisk styrte sub-regionale internasjonaliseringsprosesser. Videre, formannskapsmodellen forsterker en kommunal organisering innrettet mot horisontalt samarbeid og konsensus, herunder territoriell integrasjon på tvers av partipolitiske skillelinjer (Christensen et al. 2002:173).

H2: Et inter-regionalt perspektiv fokuserer på sektorfragmentering og horisontal oppsplitting av det sub-regionale beslutningsmaskineri. Dette perspektivet utfordrer forestillingen om et sub-regionalt aktørhierarki og tanken om en enhetlig sub-regional interesse. I følge Gulick (1937) kommer andre former for organisering enn den territorielle til uttrykk *innenfor* administrative institusjoner. En fremstående form for norsk sub-regional organisering er formålsorganisering

gjennom den dominerende hovedutvalgsmo­dellen, samt prosessorganisering gjennom for eksempel driftsstyrer (Christensen et al. 2002:149). Det inter-regionale perspektiv forfekter at de aktører som deltar i internasjonale organisasjoner og nettverk ikke er mandatert og koordinert av den overordnede politisk-administrative ledelsen. Tjenestemenn opererer snarere med sektor­mandater utformet av egen etatsledelse. Beslutningsprosesser er i mindre grad koordinert gjennom enhetlig hierarki og lederskap og i større grad koordinert sektorvis, basert på etaters standard roller, rutiner og regler. Sub-regionale tjenestemenn har formaliserte sektorspesialiserte porteføljer, hvor skriftlighet og formaliserte arbeidsmåter er sentrale, og de har typisk livslange etatskarrierer (Weber 1964).

Sub-regional administrasjon er vertikalt og horisontalt spesialiserte organisasjoner som disiplinere og kontrollerer den enkelte tjenestemanns beslutningsadferd sektorvis (Egeberg 2004). Horisontal spesialisering av tjenestemenns' roller og adferd motvirker horisontalt integrerte tjenestemannsroller og adferd. Tjenestemenn vil således først og fremst oppfatte seg som sektorrepresentanter og bare sekundært som sub-regionale representanter. Sub-regional internasjonalisering vil således være asymmetrisk og variere mellom ulike etatsområder og bidra til en segmentert internasjonalisering (Jacobsson, Lægreid og Pedersen 2004; Keating 1998). Det er også grunn til å anta at sub-regional deltakelse i territorielt organiserte internasjonale organisasjoner (for eksempel EUs Regionkomite) vil presse frem sub-regional samordning på tvers av etatsområder, mens sub-regional deltakelse i sektororganiserte internasjonale organisasjoner (for eksempel EU-kommisjonen) vil bidra til sub-regional fragmentering mellom etater. Studier viser at svenske og norske departementer som deltar i det territorielt spesialiserte Ministerrådet i EU har sterk interdepartemental samordning. Den sektororganiserte EU-kommisjonen bidrar derimot til fragmentering mellom nasjonale departementer (Larsson og

Trondal 2005). Det er også grunn til å forvente sterkere grad av sektorspesialisering av roller og adferd blant tjenestemenn på lavere stillingsnivå enn blant tjenestemenn på høyere stillingsnivå. I tillegg reduserer høy omløpshastighet blant fylkes- og kommunepolitikere Fylkestingets og Kommunestyrets mulighet for hierarkisk lederskap generelt, og i internasjonaliseringsprosesser spesielt. Samlet sett beskriver dette perspektivet derfor en de-territorialisering av sub-regionale beslutningsprosesser gjennom horisontal og vertikal spesialisering av politisk-administrative institusjoner.

H3: Et trans-regionalt perspektiv utfordrer den inter-regionale antagelsen om at internasjonaliseringsprosesser er tett koplet til sub-regionale politisk-administrative institusjoner. Det er ikke bare kommunale og fylkeskommunale tjenestemenn som deltar i internasjonale nettverk. Også uavhengige eksperter fra bedrifter, frivillige organisasjoner, medier og FoU-institusjoner deltar i slike nettverk. Disse aktørene har et fritt mandat fra det sub-regionale politiske-administrative lederskapet hvilket innebærer at ”hierarkisk autoritet er svak eller fraværende” (Strand 2001:268). Et fritt mandat innebærer at det er en kunnskapskløft mellom representantene og de representerte, og at ”de representertes interesser bare kan ivaretas gjennom aktivt lederskap” (Olsen 1988:163). Tjenestemenn utøver betydelig skjønn i utformingen og fortolkningen av egen tjenestemannsrolle generelt, og i forbindelse med internasjonal deltakelse spesielt (Trondal 2004). Det forekommer ingen direkte mandatering av den enkelte tjenestemann når han eller hun deltar i internasjonale organisasjoner og nettverk. Den enkelte opptrer som uavhengig ekspert og handler på vegne av egen fagkompetanse. Aktørens preferanser, strategier og rolleoppfattelser er først og fremst formet av den enkeltes utdanningsbakgrunn.

Sub-regional internasjonalisering akselereres innenfor såkalte trans-regionale kunnskapsnettverk eller epistemiske fellesskap (Haas 1992). Slike nettverk kan være løst koplede arenaer med uklare ytre grenser, hvor aktørsammensetningen er omskiftelig og hvor oppfattelsen av hva som er relevante problemer, løsninger og ekspertise stadig skrifter. Motsatt kan trans-regionale kunnskapsnettverk også være tett koplede institusjoner, formalisert gjennom trans-regionale komiteer, med høy grad av aktørstabilitet og med sterke felles oppfatninger av valide problemer, løsninger og ekspertise. Både tette og løse nettverk kan være kognitive og normative nettverk. Et kjennetegn ved kognitive nettverk er at de først og fremst bidrar med informasjon til deltakerne og at deltakernes preferansestruktur endres gjennom intensiv interaksjon innenfor nettverket. Normative nettverk har den tilleggsegenskapen at deltakerne gjennom intensiv interaksjon re-sosialiseres i retning av nye rolleoppfattelser og identiteter. Felles for begge typer nettverk er at de bidrar til de-territorialisering gjennom internasjonale nettverk som er de-koplet fra det sub-regionale hierarki og lederskap (Peterson 2004).

H4: Et neo-funksjonelt perspektiv på sub-regional internasjonalisering antar at sub-regionenes deltakelse i internasjonale organisasjoner og nettverk bidrar til utvikling av nye ”over-regionale” preferanser, roller og identiteter som utfordrer eksisterende preferanser, roller og identiteter. Dette perspektivet baseres på en transformativ ontologi som innebærer at eksisterende egenskaper ved sub-regionale tjenestemenn transformeres som følge av deltakelse i internasjonale organisasjoner og nettverk (Schmitter 2004). Selznick (1957:17) antar at formelle organisasjoner over tid blir ”infusert med verdi” og institusjonaliseres med distinkte identiteter, målsettinger og verdier. I tråd med Selznick kan internasjonale organisasjoner og nettverk bidra til å transformere sub-regionale aktørers preferanser, roller og identiteter i retning av et nytt ”over-regionalt” senter som omfatter kollektive, ”over-regionale” preferanser, roller og identiteter – en *mentalités*

collectives (Schmitter 2004). Vi kan anta at sub-regionale tjenestemenn som deltar intensivt og over tid i internasjonale organisasjoner og nettverk re-sosialiseres mot en ”over-regional” eller kosmopolitisk rolle. Slik re-sosialisering vil medføre at sub-regionale tjenestemenn blir mindre besjelet av egen sub-regions interesser, problemer og utfordringer og mer opptatt av felles over-regionale problemer, utfordringer og løsninger. Tjenestemannen får en fellesskapsinteresse med andre regionale deltakere i nettverket. I følge transaksjonalistisk litteratur vil intensiv ansikt-til-ansikt interaksjon bidra til preferanseendring blant aktørene (Deutch 1963). Slik ansikt-til-ansikt interaksjon kan betraktes som gruppebaserte aktiviteter som foregår i mindre inter-regionale komiteer bestående av deltidsdeltakere.

Sub-regionale tjenestemenn har sin *primære* organisatoriske tilhørighet til sin kommune og/eller fylkeskommune og deltar bare *sekundært* i internasjonale organisasjoner og nettverk. Det er grunn til å anta at sub-regionale tjenestemenn bare sekundært utvikler ”over-regionale” preferanser, roller og identiteter som transcenderer eget territorium (Egeberg 2004). En slik sekundær fellesskapsinteresse, -rolle og/eller -identitet er som nevnt kausalt knyttet til intensiv deltakelse i internasjonale organisasjoner og nettverk (Haas 1958). Trondal (2004) viser for eksempel at nasjonale tjenestemenn som deltar intensivt i EU-komiteer, sågar i Ministerrådets arbeidsgrupper, re-sosialiseres mot overnasjonale roller og tilhørigheter. Slike re-sosialiseringsprosesser er imidlertid både langsomme og partielle fordi nasjonale, og sub-regionale, tjenestemenn har primære institusjonelle tilhørigheter i sine respektive nasjonale og sub-regionale institusjoner. Internasjonale organisasjoner og nettverk representerer kun sekundære tilhørigheter for slike tjenestemenn. Det er derfor grunn til å tro at re-sosialisering av sub-regionale tjenestemenns beslutningsadferd, roller og identiteter er partiell. De-

territorialisering gjennom re-sosialisering innenfor internasjonale organisasjoner og nettverk vil således filtreres og begrenses av primære sub-regionale institusjoner.

* * *

Internasjonaliseringsprosesser lever med innebygde spenninger mellom de fire idealtypiske dynamikkene skissert ovenfor: de er delvis virkemidler for sub-regional ledelse for å maksimere sub-regionale preferanser (H1), delvis vertikalt og horisontalt spesialiserte prosesser styrt av sub-regionale tjenestemenn (H2), delvis porøse og segmenterte prosesser dominert av sub-regionale sektoreksperter hvor kunnskap oppdages, utvikles, fortolkes og spres (H3), og endelig autonome prosesser hvor sub-regionale deltakere former nye preferanser, roller og identiteter som transcenderer det regionale territorium (H4). Figur 1 gir et eksempel på hvorledes disse fire perspektivene materialiseres i fire ideal-typiske rolleoppfattelser.

-- Tabell 1 her --

Disse fire rolleoppfatningene kan være koplet sammen på ulike måter. Vi argumenterer for at de fire dynamikkene presentert i Tabell 1 kan krysse hverandre langs to dimensjoner som vist i Figur 1: En intergovernmental – neo-funksjonell dimensjon (H1-H4) og en inter-regional – trans-regional dimensjon (H2-H3).

-- Figur 1 her --

Empiriske observasjoner

Det overnasjonale regionalpolitiske nivå.

En autonom overnasjonal regionalpolitikk finner vi i dag først og fremst i EU – utformet gjennom de siste tretti år. Ingen andre internasjonale organisasjoner har tilsvarende regionale implikasjoner som EU, og få andre internasjonale organisasjoner har utviklet så sterke nettverk til det sub-regionale styringsnivå. EU-kommisjonens DG XVI for regionalpolitikk ble etablert i 1967. Regionalpolitikken kom likevel først på EUs dagsorden i 1972. Fra dette tidspunkt og frem til Maastricht-avtalen i 1993 ble EUs regionalpolitikk i stor grad formet av medlemsstatene gjennom Ministerrådet og i begrenset utstrekning av DG XVI (Bache 1998). Norske myndigheter tok ikke del i utviklingen av EUs regionalpolitikk. Det var likevel først på 1990-tallet at regionalpolitiske beslutningsprosesser i de fleste europeiske land fikk en overnasjonal dimensjon gjennom Traktatutvidelsene i EU. Før Maastrichttraktaten hadde ikke sub-regionale myndigheter noen legal status i EU-systemet (John 2001:70). Med iverksettelsen av Maastricht-traktaten i 1993 ble det innført et prinsipp om størst mulig nærhet i EUs beslutningsprosesser – *subsidiaritetsprinsippet* – hvilket innebar at regioner fikk en Traktatsmessig plassering og at medlemsstatene fikk økt formell makt over egen regionalpolitikk innenfor saksområder med ”delt kompetanse” (Börzel 2004:10; Hughes et al. 2004:532). Subsidiaritetsprinsippet innebar at beslutninger skulle tas på et så lavt styringsnivå som mulig, men likevel på et så høyt styringsnivå som nødvendig. Avgjørelser omkring anvendelsen av subsidiaritetsprinsippet er i siste instans et politisk spørsmål (Börzel 2004:12). Institusjonelt ble Unionssamarbeidet tilført en rådgivende Regionkomité i 1994 som skulle overvåke EUs praktisering av subsidiaritetsprinsippet (Reilly 1997).

Regionalpolitikken utgjør i dag en av de største budsjettpostene i EU (Christiansen 1996:2; Hughes et al. 2004: 528). EUs regionalpolitikk omfatter en støtte til etablering av større regioner og til regional representasjon på EU-nivå gjennom den rådgivende Regionkomiteen og gjennom direkte representasjon av regionale myndigheter i Ministerrådet Gjellestad 1998:101; Kerremans og Beyers 1996:46). Det er bare belgiske og tyske regioner som har benyttet den nye artikkel 146 EEC/203 TEU som åpner for at en region representerer egen stat i Ministerrådet (Beyers, Delreux og Steensels 2004:116). EØS-avtalen utelukker norsk deltakelse både i Regionkomiteen og i Ministerrådet. Delvis kompenseres dette gjennom initiativ for etablering av sub-regionale paradiploomatiske Brussel-kontor for å skaffe til veie informasjon og å øve innflytelse på EUs beslutninger (Formo 2004; John 2002; Marks et al. 2002:7). I dag er om lag 160 regioner representert i Brussel med slike lytteposter (Marks et al. 2002). Fem norske sub-regioner har allerede etablert Brussel-kontor, og Agder-regionen etablerte et slikt kontor i 2005 i samarbeid med Ålborg-kontoret. Andre lands region-kontorer har utviklet tette nettverk med ulike DGer under EU-kommisjonen (Goldsmith 2003:124). Marks et al. (2002:6) understreker likevel at regional flernivådeltakelse ikke impliserer aktiv regional flernivåstyring. Dette gjelder særlig for små norske sub-regioner med små Brussel-kontor med lite budsjett og begrenset bemanning (John 1994). Illustrerende i så måte er at kontinentale regioner har spilt en svak rolle i utformingen av EUs regionalpolitikk (Bache 1998:47). Bache (1998:100) viser generelt at, "sub-national influence in all Member States is greatest in the implementation and monitoring of Operational Programmes, and least in the negotiation of CSFs with the Commission".

EUs regionalpolitikk har vært basert på redistribusjon av økonomiske midler mellom regioner i Europa og mindre på institusjonsbygging, regelutvikling og identitetsbygging (Goldsmith

2003:120). EUs regionalpolitikk har svakt Traktatsmessig grunnlag og angir få institusjonelle krav som regionene må oppfylle (Börzel 2004). Hughes et al. (2004) dokumenterer likevel at EU-kommisjonen har fått økte ambisjoner de seneste årene med hensyn til administrativ regionalisering i de nye EU-medlemslandene. EU-kommisjonen spiller en regionalpolitisk rolle særlig gjennom sin agendasettende rolle (Larsson og Trondal 2005). Kommisjonens økte ambisjoner har blitt presset frem av noen få nøkkeltjenestemenn i Kommisjonen – særlig i DG Enlargement og DG Regional Policy (H2) (Hughes et al. 2004:539). Kommisjonens ambisjoner med hensyn til regional administrativ organisering skyldes i stor grad bekymring for implementering av strukturfondene. Dette viser at EUs institusjonelle regionalpolitikk også har sterke re-distributive sider. Med hensyn til regional re-distribusjon ble det europeiske regionalutviklingsfondet (ERDF) etablert i 1975. Med mulighet for finansielle bidrag til regioner bidrar dette fondet til tettere interaksjon mellom EU-nivået og regionene (Gidlund og Jerneck 2000). Maastricht-avtalen etablerte Samhørighetsfondet for å øke støtten til de aller svakeste regionene i Europa, særlig spanske og portugisiske.² EUs regionalpolitikk berører også andre politikkområder i EU, slik som landbrukspolitikken, sosialpolitikken, fiskeripolitikk, osv. Dette har også avstedkommet intra-organisatorisk rivaleri omkring regionalpolitikken i EU-kommisjonen, særlig mellom DG Enlargement og DG Regional Policy (Hughes et al. 2004).

Målsetningen med EUs regionalpolitiske programmer er å fremme såkalt *funksjonell* regional utvikling fremfor *territoriell* regional utvikling. Territorielle grenser skal ikke stenge for funksjonell regional integrasjon innenfor bestemte sektorer. Et eksempel kan være inter-regionalt samarbeid omkring større trafikale infrastrukturprosjekter. Det første EU-initiativet til slikt samarbeid kom i 1985 med prinsippet om ”regioner i partnerskap” (Okstad 2002:25). Slikt samarbeid skjer i dag gjennom EUs struktur- og regionalfond, Sosialfondet, egne

regionalpolitiske fond, og programmer som for eksempel Interreg, RITTS og UPGRADE. RITTS er et eksempel på hvordan regional utvikling og europeisk integrasjon sees i sammenheng gjennom funksjonell integrasjon mellom regioner. Mens EU-kommisjonen vanligvis kun engasjerer seg i tverrnasjonale prosjekter, gir EU-kommisjonen økonomisk støtte (50 prosent) innenfor RITTS-programmet til regionale utviklingsprosjekter basert på kunnskaps- og næringsutvikling innenfor enkeltland i EU/EØS-området. EU-kommisjonens ulike DGER finansierer en rekke tilsvarende kontaktnettverk og aktiviteter som bringer sub-regionale myndigheter sammen på tvers av landegrensene (Goldsmith 2003:121). Slike aktiviteter og nettverk bygger opp europeisk nettverk for benchmarking som EU-kommisjonen drar nytte av innenfor hele EU/EØS-området.

Mot en de-territorialisering av sub-regionale beslutningsprosesser i Norge?

Etablerte spenninger mellom det norske sub-regionale og det nasjonale styringsnivået er tilført nye spenninger gjennom sub-regioners innveving i det såkalte ” fjerde styringsnivå” (Egeberg 1980). Likevel, EØS-avtalen omfatter ikke EUs regionalpolitikk direkte. EØS-avtalen dekker heller ikke EUs regionalpolitikk indirekte gjennom EUs landsbruks- og fiskeripolitikk. EØS-avtalen omfatter imidlertid konkurransepolitikken som har potensielt store regionalpolitiske konsekvenser. Et ferskt eksempel på konkurransepolitikken regionalpolitiske konsekvenser er ESAs forbud i 2003 mot den differensierte arbeidsgiveravgiften. I 1996 uttalte daværende Kommunal- og arbeidsminister Gunnar Berge at norsk regionalpolitikk måtte følge de europeiske trendene, og at det var viktig for Norge å delta i de europeiske programmene for regional utvikling som var forankret i EØS-avtalen. Det samme standpunktet hadde den påfølgende Bondevik I-regjeringen. Regjeringen Stoltenberg slo fast at det måtte satses mer på å internasjonalisere den norske regionalpolitikken (St.meld. nr. 34 (2000-2001)).

Det avsluttede Konventet for Europas fremtid, ledet av Giscard d'Estaing, har arbeidet for en konstitusjonalisering av kompetansefordelingen mellom EU-nivået og nasjonalstaten – herunder regionnivået. De regionalpolitiske problemstillinger som er reist i dette konventets forslag, blant annet knyttet til spørsmål om EUs eksklusive kompetanse (Art. 12 og 13), kom imidlertid i liten grad til syne i Europameldingen som ble fremlagt av regjeringen Stoltenberg og i handlingsplanen som ble presentert av regjeringen Bondevik II (St.meld. nr. 12 (2000-2001). Fra norsk side har det de siste par årene vært knyttet økt interesse for spørsmål knyttet til oppgave- og maktfordeling innen politikk og forvaltning mellom stat, fylke og kommune (NOU 2000:22; St.meld. nr. 31 (2000-2001)). Distriktskommisjonens innstilling (NOU 2004:19) har skissert modeller for færre og større norske sub-regioner etter modell av kontinental regional organisering. Ingen tidligere offentlige utredninger eller stortingsmeldinger har imidlertid i stor bredde diskutert EUs innvirkning på norsk regionalpolitikk eller sub-regionale politisk-administrative institusjoner (se Kommunal- og regionaldepartementet 2004:25-34). Heller ikke Stortingsmeldingen om Makt- og demokratiutredningen gir EØS-avtalen stor oppmerksomhet (St.meld.nr. 17 (2004-2005)).

Endring av offentlig politikk gjennom internasjonal påvirkning er ikke noe nytt fenomen. Statsadministrasjonen har ”til alle tider” frivillig tilpasset seg og kopiert andre lands løsninger både storpolitisk og innenfor avgrensede politikkområder (Egeberg og Trondal 1997). Et eksempel på slik ”frivillig” internasjonalisering er den gamle bilaterale ordningen med vennskapskommuner (John 2001:62). Et nyere fenomen er integreringen av sub-regionale administrasjoner i internasjonale byråkratier, for eksempel gjennom sub-regional lobbying overfor EU-kommisjonen og etablering av sub-regionale para-diplomatiske kontorer (John 2001:

62; Trondal, Marcussen og Veggeland 2004). Gjennom slik administrativ integrasjon mellom sub-regionale og internasjonale byråkratier kan sub-regionale tjenestemenn delta på nye arenaer for læring og beslutningstaking. I tilknytning til internasjonale byråkratier har det utviklet seg formaliserte og uformaliserte inter- og trans-regionale nettverk som kutter på tvers av etablerte sub-regionale territorier (H2 og H3) (Bomberg og Peterson 1998; Trondal, Marcussen og Veggeland 2004). En rekke av disse nettverkene dannes i dag rundt EU-institusjonene, blant annet gjennom norske sub-regioners opprettelser av egne ”ambassader” og lytteposter i Brussel. Gjennom norsk EØS-medlemskap representerer EU-institusjonene og nettverket av komiteer rundt EU-kommisjonen viktige internasjonale læringsarenaene for norske sub-regionale beslutningstakere. Gjennom EØS-avtalen har norske tjenestemenn på departementsnivå tilgang til en rekke av EU-kommisjonens forberedende ekspertkomiteer og programkomiteer (Trondal 2004). EØS-avtalens innvirkning på norsk politikk bidrar til at også norske sub-regionale tjenestemenn forsøker å påvirke EU-kommisjonens beslutningsprosesser ad-hoc. Særlig aktivitet rettes enkelte ganger mot DG Regional Policy. Dette DG er særlig interessert i kontakt med sub-regionale beslutningstakere, fordi dette DG

”want to know everything that is going on in the Member States because they need those arguments which the regions and local authorities give them, particularly because the Member States have got more *information* than they do” (Bomberg og Peterson 1998:224 – min utheving).

Likevel, norske sub-regionale tjenestemenn har gjennomgående begrenset kontakt med EU-kommisjonen (Von Bergmann-Winberg 2000).

Studier viser at New Public Management-reformer (NPM) slår kraftigere ned i norsk sub-regional forvaltning enn i norsk sentralforvaltning (Christensen og Lægneid 1998; Øgård 2001). Mens det har vært knyttet sterke statlige krav, resurser, organisasjon og bemanning til gjennomføring av sub-regionale NPM-reformer, har tilsvarende administrative resurser vært svakere i tilknytning til sub-regional internasjonalisering. Jacobsen (2004) viser at norske kommuner oppfatter seg som mindre berørt av internasjonale organisasjoner sammenlignet med tilsvarende oppfatninger i den norske sentralforvaltningen (Egeberg og Trondal 1997). Norske sub-regional internasjonalisering synes i stor utstrekning å være basert på "frivillig" tilpasning til internasjonale standarder snarere enn på statlige påbud og internasjonalt forpliktende overenskomster, avtaler og regelverk. Baldersheim (2002:3) illustrerer dette poenget ved at norske *fylkespolitikere* vier stor oppmerksomhet til "frivillig" inter-regionalt samarbeid på tvers av landegrensene (H1). Det er i første rekke slike vennsksrelasjoner mellom regioner i andre land som er den mest omfangsrrike internasjonale aktivitet i norske fylkeskommuner (Okstad 2002:21). Dette er en "tradisjonell" form for sub-regional internasjonalisering med røtter tilbake til 1940-tallet. I senere år har flere kommunale vennsksforbindelser utviklet seg til strategiske allianser med mindre vekt på kulturell utveksling og sterkere betoning av strategisk næringsøkonomisk nytte (Baldersheim og Ståhlberg 1998:197; Rodríguez-Pose 2002:180). Eksempler på strategisk inter-regionalt samarbeid ligger blant annet bak etablering av inter-regionale Brussel-kontor, eksempelvis Agder-Aalborg kontoret, Midt-Skandinavia og Hansa-kontoret (Formo 2004; From og Stava 1995:178). Et annet eksempel er inter-regionalt samarbeid knyttet til Interreg-prosjekter. Felles for disse tiltakene er at de i første rekke gjennomføres av norske sub-regionale *tjenestemenn*, ikke politikere (H2) (Sandberg 2001a:166). Sub-regionalt politisk lederskap blir først og fremst aktivert i saker med symbolverdi, slik som etablering av Brussel-kontor, og i saker med større budsjettmessige implikasjoner (H1).

En studie av Bomberg og Peterson (1998) understreker betydningen av uformelle nettverk mellom regionale tjenestemenn og EU-kommisjonen for regionalt gjennomslag overfor Kommisjonen. Likevel viser en studie av Holm-Hansen (2000:87) at EØS-arbeidet i norske kommuner i overveiende grad er fokusert på implementering av EØS-regelverk (Holm-Hansen 2000:87). Mindre fokus er rettet mot aktiv påvirkning av EU-kommisjonens initiativ til nytt EU-regelverk (se også From og Stava 1995:135 og Martin og Pearce 1999).³ Tilsvarende dokumenterer Sandberg (2001a:163) at norske *fylkes- og kommunepolitikere* har svak kontakt med EU-institusjonene sammenlignet med tilsvarende politikere i de andre nordiske land (H2). Sandberg og Ståhlberg (2001:102) viser at norske kommunepolitikere synes egen region har lite å tjene på europeisk regionalt samarbeid. Studier viser også at norske sub-regioner har en sterkere ”indre” internasjonalisering (med hensyn til oppbygging av administrativ kapasitet) mens finske og svenske sub-regioner har en sterkere ”ekstern” eller utadrettet internasjonalisering (Ståhlberg 2001:146). Likevel har de fleste norske fylker og kommuner en relativt svak organisatorisk og personellmessig kapasitet rettet mot internasjonalisering generelt og mot EU spesielt. For eksempel viser Ståhlberg (2001:139) at norske sub-regioner har færre stillinger for internasjonale spørsmål, færre tjenestemenn med språkutdanning og utdanning i EU-kunnskap enn finske og svenske sub-regioner.⁴ Til sammenligning har britiske sub-regionale myndigheter i stor utstrekning øremerket stillinger til ”European issues” (Martin og Pearce 1999:37).⁵ Samlet sett synes kontakten mellom norske sub-regioner og EU-institusjonene i alt overveiende grad å være kanalisert gjennom den norske sentralforvaltningen (H1).

De fleste nordiske sub-regioner er relativt lite aktive i forhold til EUs institusjoner og beslutningsprosesser, og norske sub-regioner er de minst aktive (Jerneck 2000a:4). Norske

fylkeskommuner er *gjennomgående* mindre internasjonalt aktive enn danske, svenske og finske regioner (Klaudi-Klausen 2000). Dette kan dels forklares av at det norske ”utenforskapet” reduserer det institusjonelle og legale presset fra EU mot norske sub-regioner. Finske og svenske kommuner har opplevd en klart større økning i EU-relaterte aktiviteter etter EU-medlemskapet i 1995 sammenlignet med danske og norske kommuner (Gidlund 2000:239).

En antagelse vi kan sette fram er at sub-regionalt politisk-administrativt lederskap (H1) er betinget av sub-regionale særtrekk. Studier viser at *store* norske kommuner med tett bebyggelse og servicepreget økonomi har en større administrativ beredskap for EØS-relaterte aktiviteter enn små kommuner med spredt bebyggelse og rural økonomi (Holm-Hansen 2000:86; Ståhlberg 2001:153). Store norske kommuner har også tettere tilknytning til inter-regionale organisasjoner, i første rekke Assembly of European Regions (AER) og Council of European Municipalities and Regions (CEMR), enn små norske kommuner (Sandberg 2001b:216). Det er i første rekke norske fylkeskommunale og kommunale *tjenestemenn*, ikke politikere, som deltar i slike inter-regionale organisasjoner (H2) (Sandberg 2001b:222). Unntaket er lokale politiske ildsjeler i større bykommuner (H1). Sandberg (2001b:226) viser også at tjenestemenn som deltar i slike organisasjoner aktiverer flere representasjonsroller; i første rekke den som regional representant (H1) og nordisk representant (H4). Sandberg (2001b:230) viser også at territorielt organiserte inter-regionale organisasjoner (for eksempel AER og CEMR) forsterker territorielle konfliktlinjer regionalt (H2). Vi har likevel *ikke* systematisk kunnskap om hvorvidt EU-kommisjonen og Regionkomiteen avstedkommer henholdsvis intergovernmentale (H1), inter-regionale (H2), trans-regionale (H3) og/eller over-regionale (H4) roller blant sub-regionale tjenestemenn. Til sammen har nordiske regioner medlemskap i 200 europeiske samarbeidsorganisasjoner av denne type, men bare unntaksvis i europeiske regionale organisasjoner med tilknytning til EU (Okstad

2002:22). Effekten av EU-medlemskap vises også ved at norske sub-regioner har gjennomgående færre medlemskap i slike paraplyorganisasjoner enn øvrige nordiske sub-regioner (Baldersheim og Ståhlberg 1998:210). EUs institusjoner og beslutninger har således en langt sterkere mobiliserende effekt på finske og svenske sub-regionale beslutningstakere enn på norske sub-regionale beslutningstakere. Medlemskap i europeiske regionale organisasjoner benyttes dels for å søke kontakter med andre europeiske regioner og dels for å delta og påvirke beslutninger i disse organisasjonene.

Regional nærhet med hensyn til geografi og næringsmessige interesser synes å påvirke sub-regionale valg av samarbeidspartnere i internasjonale nettverk og programmer (Okstad 2002:22-23). Studier av finske kommuner viser at kystkommuner gjennomgående er sterkere internasjonalisert enn innlandskommuner (Von Bergmann-Winberg 2000:182). I følge Okstad (2002:30) retter Agder-fylkene i første rekke sitt samarbeid mot regioner i Skottland og England. Okstads studie (2002) viser også at norske fylkeskommuner i langt større grad deltar i internasjonale organisasjoner og nettverk enn norske kommuner, blant annet grunnet den økonomiske og administrative belastning slik deltakelse gir for små norske kommuner (se også From og Stava 1995:185). Selv om EØS-avtalen åpner for kommunal deltakelse i EUs strukturprogrammer er det først og fremst fylkeskommunene som deltar. Kommunene har ofte ikke tilstrekkelige administrative og personalmessige resurser til slik deltakelse "uten støtte fra de respektive fylkeskommunene" (Okstad 2002:25). De fleste kommuner oppgir også at internasjonalt arbeid er en "naturlig" oppgave for fylkeskommunene (Okstad 2002:28).⁶ Et eksempel på kommunalt initiert internasjonalisering er Kristiansand kommunes initiativ i 2003 for etablering av Agder Brussel-kontor, samlokalisert med det etablerte Ålborg-kontoret. Dette initiativet var sterkt besjelet av symbolkasting og kopiering fra andre norske og nordiske sub-

regioner, og mindre tuftet på rasjonell mål-middel tenkning blant Agder-regionens politisk-administrative ledelse. Initiativet var i stor grad styrt av ildsjeler blant tjenestemenn på Agder (H2).

Studier viser at grad av mål-middel rasjonalitet ikke er veldig utbredt i den sub-regionale politisk-administrative ledelsen i tilknytning til spørsmål om sub-regional internasjonalisering. Generelt synes grenseregionalt samarbeid i Norden i større grad å være basert på persiperte muligheter enn på instrumentelt lederskap (Von Bergmann-Winberg 2000:168). Nordiske fylkeskommuner har gjennomgående kommet kort i konkretisering og operasjonisering av egne visjoner knyttet til internasjonal deltakelse (Okstad 2002:31). Det samme er tilfelle for bykommuner (H2). Arendal og Drammen nevnes som unntak (Okstad 2002:31). Grad av presisjon i mål-middel koplingene i sub-regionale dokumenter beskrives av Okstad som ”vage og lite spissformulerte” (Okstad 2002:31). Dette vitner om svakt instrumentelt lederskap og således ikke i tråd med H1. Selv om både Ordfører og Rådmann ofte er delaktige i strategiutformingen rundt kommunal internasjonalisering, er hovedinntrykket at ”planleggingen i kommunene i stor grad er ledet av tjenestemenn” (H2) ... og at arbeidet er svært *personavhengig* (H3) (Okstad 2002:32). Det samme understrekes i norske fylkeskommuner (Okstad 2002:33). Meget unntaksvis etableres internasjonale kontor eller øremerkede stillinger for internasjonale saker i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen. Det internasjonale arbeidet er gjennomgående integrert i sektor- og funksjonsspesialiserte etater og avdelinger (H2) og således formelt integrert del av porteføljen til *den enkelte tjenestemann* (H2). Mens for eksempel Aust-Agder Fylkeskommune har egne tjenestemenn øremerket til arbeid med internasjonale spørsmål, har Vest-Agder Fylkeskommune ikke øremerket slike stillinger. Kristiansand kommune etablerte en stilling som

internasjonal rådgiver i 2003 (H2). De fleste norske bykommuner har knyttet internasjonal virksomhet til sentraladministrasjonen (H1) (Holm-Hansen 2000:88).

Disse observasjoner støtter i hovedsak et inter-regionalt perspektiv hvor sub-regional internasjonalisering fostres av tjenestemenn som har et uklart mandat fra egen politisk-administrativ ledelse (H2). Dette bildet kjenner vi igjen fra EØS-beslutningsprosessene i norsk sentralforvaltning (Trondal og Veggeland 1999). Observasjonene gir imidlertid også støtte til antagelsen om at sub-regional internasjonalisering i noen utstrekning er koplet til hierarkisk og instrumentelt lederskap (H1) og til antagelsen om at slike prosesser er styrt av faglig uavhengige tjenestemenn - såkalte lokale ildsjeler (H3).

Konklusjoner

Både norske og nordiske sub-regioner har et økende internasjonalt engasjement. Dette engasjementet er ofte fremmet av noen få tjenestemenn (H2), ofte lokale ildsjeler (H3). I små kommuner er den politiske ledelsen relativt svakt koplet til sub-regional internasjonalisering, og aktiveres gjerne senere i prosessene, etter at tjenestemenn først har etablert nettverk, kanaler og forbindelser (H2). I større bykommuner er internasjonaliseringsprosesser sterkere institusjonalisert på rådmannsnivå, i noen tilfeller med særlige stillinger øremerket for internasjonale spørsmål (H1). Disse kommunene er også ofte initiativtakerne til etablering av regionale Brussel-kontor. Norske Fylkeskommuner er gjennomgående mer aktive med hensyn til sub-regional internasjonalisering enn norske kommuner. Observasjonene understøtter i hovedsak et inter-regionalt perspektiv (H2), med islett av et intergovernmentalt perspektiv (H1) og et trans-regional perspektiv (H3). Få observasjoner observasjoner er presentert til støtte for et neo-

funksjonelt perspektiv (H4). Internasjonalisering av norske sub-regioner er således i hovedsak vertikalt og horisontalt spesialiserte prosesser styrt av sub-regionale tjenestemenn. Studien illustrerer også at innslag av politisk-administrativt lederskap synes å gå sammen med sterk grad av sub-regional internasjonalisering. I norske sub-regioner er det politisk-administrative lederskapet gjennomgående lite aktive og opptatte av internasjonal deltakelse generelt og EU spesielt. Dette synes å avstedkomme svak grad av lederdrevet sub-regional internasjonalisering. Studien viser at EU ikke enda har blitt internalisert i det daglige liv i norske sub-regionale administrasjoner.

Sub-regional internasjonal deltakelse bidrar i noen tilfeller til konflikter mellom norske sub-regioner – for eksempel i forbindelse med etablering av sub-regionale Brussel-kontor (H1). Samtidig ser vi at funksjonelle regioner etableres på tvers av etablerte territorielle grenser innen hvert land og også på tvers av landegrensene (H2) (Gidlund 2000:232). Funksjonelle konfliktlinjer erstatter imidlertid ikke de territorielle, de snarere supplerer dem (Holsti 2004). Begrenset internasjonal deltakelse blant norske sub-regioner innebærer at potensialet for en de-territorialisering av norske sub-regionale beslutningsprosesser som følge av dette, er begrenset. Sammenslåing av norske fylker innebærer heller ikke at territoriell organisering av politikk forsvinner, bare at grensene for territoriell konflikt og samarbeid flyttes. Gamle territorielle skillelinjer viskes langsomt ut mens nye territorielle konfliktlinjer oppstår. Grense-regionale konflikter og samarbeidsrelasjoner synes å gå hånd i hånd (Baldersheim og Ståhlberg 1998:206). Eksempler på dette kan være regionbyggingen i Øresunds-området hvor gamle regionale konflikter har blitt redusert mens nye oppstår (Jerneck 2000c). Tilsvarende kan vi observere samarbeid mellom nordiske sub-regioner på tvers av de nordiske land omkring etablering og drift av para-diplomatiske sub-regionale Brussel-kontor. I etableringen av slike kontorer kan man

oppleve større konflikter mellom de involverte sub-regionene og nasjonale myndigheter enn mellom de involverte sub-regionene. Dette vitner om at sub-regionale beslutningsprosesser knyttet til internasjonal deltakelse delvis svekker betydningen av territoriale konflikter. Like ofte aktiverer sub-regionale internasjonaliseringsprosesser konflikter mellom institusjoner (H2) og profesjoner (H3) som mellom regionale territorier (H1).

Denne studien illustrerer kompleksiteten ved internasjonalisering av sub-regionale beslutningsprosesser. Sub-regional internasjonalisering synes å bidra til de-territorialisering av sub-regionale beslutningsprosesser under visse betingelser. Det foreligger en forskningsmessig utfordring knyttet til teoretisk å spesifisere disse betingelsene. Denne utfordringen innebærer at den alt overveiende empirisk beskrivende litteraturen suppleres med teoretiske *middle-range* analyser av sub-regional internasjonalisering slik denne studien gir et eksempel på. Institusjonelle og organisasjonsteoretiske perspektiver kan med fordel benyttes til å spesifisere under hvilke betingelser flernivå-deltakelse blant sub-regionale beslutningstakere reduserer betydningen av det territoriale rom for beslutningstaking.

Referanser

Bache, I. (1998) *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.

Baldersheim, H. (red.) (2002) *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Rapport No. 2, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Baldersheim, H., A. Offerdal og T. Strand (1979) *Lokalmakt og sentralstyring. Samspill og konflikt mellom stat og kommune om lokalpolitikken*. Oslo: Universitetsforlaget.

Baldersheim, H. og K. Ståhlberg (1998) 'Fører europeisk integrasjon til økende konkurranse mellom regionene i Norden?', i J.P. Olsen og B.O. Sverdrup (red.) *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo: TANO Aschehoug.

Bendix, R. (ed.) (1968) *State and Society*. Boston: Little, Brown.

Beyers, J., T. Delreux og C. Steensels (2004) 'The Europeanisation of Intergovernmental Cooperation and Conflict Resolution in Belgium: The Case of Agriculture', *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 5, No. 1: 103-134.

Bomberg, E. og J. Peterson (1998) 'European Union Decision-Making: the Role of Sub-national Authorities', *Political Studies*, Vol. XLVI: 219-235.

Börzel, T.A. (2004) 'Subsidiarity and the Constitutional Premise for 'Regional Governance' in Europe', paper prepared for the keynote address at the REGIONET workshop, Lillehammer, 29-31 January, 2003.

Caporaso, J.A. (1996) 'The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1: 29-52.

Christensen, T. og P. Lægreid (1998) *Den moderne forvaltning*. Oslo: TANO Aschehoug.

Christensen, T. og P. Lægreid (red.) (2002) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Burlington: Ashgate.

Christensen, T. et al. (2002) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christiansen, T. (1996) 'Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance', Robert Schuman Centre, Working paper, No. 96/53.

Deutch, K.W. (1964) 'Communication Theory and Political Integration', I P.E. Jacob og J.V. Toscano (red.) *The Integration of Political Communities*. Philadelphia: J.P. Lippencott and Co.

Egeberg, M. (1980) 'The Fourth Level of Government: on the Standardization of Public Policy within International Regions', *Scandinavian Political Studies*, Vol. 3, No. 3: 235-248.

Egeberg, M. (2004) 'An Organisational Approach to European Integration: Outline of a Complementary Perspective', *European Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 2: 199-219.

Egeberg, M. og J. Trondal (1997) 'Innenriksforvaltningens og den offentlige politikens internasjonalisering', i T. Christensen og M. Egeberg (red.) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO Aschehoug.

Fevolden, T., T.P. Hagen og R. Sørensen (1992) *Kommunal organisering. Styring, effektivitet og demokrati*. Oslo: TANO.

Formo, I. (2004) *The Regions Og Marchin' in. A Comparative Study of Objectives and Outcomes of Finnish, Norwegian and Swedish European Regional Offices*. Masteroppgave, Høgskolen i Agder.

From, J. og P. Stava (red.) (1995) *EØS og lokalforvaltningen: gjensidig påvirkning? Utfordringer, muligheter og innflytelse for kommunesektoren*. Oslo: Kommuneforlaget.

Gidlund, J. (2000) 'Nordic Bifurcation in Post-Wall Europe', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Gidlund, J. og M. Jerneck (red.) (2000) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Gjellestad, M. (1998) 'Mot økt regional makt i "Regionenes Europa"? Det regionale beslutningsnivået og nasjonalstatlig politikk', i J.E. Grindheim (red.) *EU – Fra økonomisk fellesskap til politisk union*. Oslo: Universitetsforlaget.

Goldsmith, M. (2003) 'Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium', i K. Featherstone og C.M. Radaelli (red.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Goldsmith, M. og K.K. Klausen (red.) (1997) *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.

Grindheim, J.E. (2004) 'Norway', in S. Dosenrode og H. Halkier (red.) *The Nordic Regions and the European Union*. Abingdon: Ashgate.

Gulick, L. (1937) 'Notes on The Theory of Organizations. With Special References to Government in the United States', i L. Gulick og L.F. Urwick (red.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

Haas, E. (1958) *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.

Haas, P. (1992) 'Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization*, Vol. 46: 1-35.

Holm-Hansen, J. (2000) 'Internationalisation on the Local Level in Norway', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Holsti, K.J. (2004) *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hughes, J. et al. (2004) 'Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3: 523-551.

Jacobsen, D.I. (2004) "Lille speil på veggen der, hvem er den mektigste i kommunen her?" Ulike aktørers makt i en kommune, sett fra lokalpolitikeres og administratorers side', upublisert notat, Høgskolen i Agder.

Jacobsson, B., P. Lægreid og O.K. Pedersen (2004) *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments*. London: Routledge.

Jeffrey, C. (2000) 'Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 1: 1-23.

Jerneck (2000a) 'Introduction', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Jerneck (2000b) 'Nordic Politics Viewed in a Changing Territorial Perspective', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Jerneck (2000c) 'East Meets West. Cross-border Co-operation in the Öresund – a Successful Case of Transnational Region-building?', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Johansson, J. (2000) 'Regionalisation in Sweden', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

John, P. (1994) 'UK Sub-National Offices in Brussels: Diversification or Regionalization?', *Regional Studies*, Vol. 28. No. 7: 739-759.

John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.

Jönsson, C., S. Tägil og G. Törnqvist (2000) *Organizing European Space*. London: SAGE.

Jørgensen, T.B. og K. Klaudi Klausen (2002) 'Territorier, rum og dynamik', i T.B. Jørgensen og K. Klaudi Klausen (red.) *Territorial dynamikk. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Keating, M. (1998) 'What's Wrong with Asymmetrical Government?', *Regional and Federal Studies*, Vol. 8, No. 1: 195-218.

Keating, M. og L. Hooghe (2001) 'Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process', i J. Richardson (red.) *European Union. Power and Policy-Making*. Second Edition. London: Routledge.

Kerremans, B. and J. Beyers (1996) 'The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or Third Level Players?', *Regional and Federal Studies*, Vol. 6, No. 2: 41-56.

Klaudi Klausen, K. (2000) 'Conflict and Harmony in the Internationalisation of Danish Local Governments', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Kommunal- og regionaldepartementet (2004) *Alternativer til dagens fylkeskommune*. Faglig utredning. Oslo.

Larsson, T. og J. Trondal (2005) 'After Hierarchy? Nordic Civil Services at the Crossroads', paper presented at the ARENA seminar, 5 April, 2005.

Lysgård, H.K. (2001) 'Produksjon av rom og identitet i transnasjonale regioner. Et eksempel fra det politiske samarbeidet i Midt-Norden. Dr. Polit.-avhandling, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet, NTNU, Trondheim.

March, J.G. og J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Marks, G. et al. (2002) 'What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?', *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, No. 3: 1-23.

Martin, S. and G. Pearce (1999) 'Differentiated Multi-level Governance? The Response of British Sub-national Governments to European Integration', *Regional and Federal Studies*, Vol. 9, No. 2: 32-52.

Naustdalslid, J. (red.) (1988) *Kommunal styring*. Oslo: Det norske Samlaget.

NOU (2000:22) *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU (2004:19) *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Okstad, S.K.A. (2002) 'Utvikling på kryss og tvers: Internasjonale samarbeidsprosjekter I by- og fylkeskommune', i H. Baldersheim (red.) *Regionbygging. Utviklingsarbeid i fylkeskommunen i europeisk perspektiv*. Rapport No. 2. Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.

Olsen, J.P. (1988) 'Representativitet og politisk organisering', i J.P. Olsen: *Statsstyre og Institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Peterson, J. (2004) 'Policy Networks', i A. Wiener og T. Diez (red.) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Reilly, A. (1997) 'The Committee of the Regions, Sub-National Governments and the IGC', *Regional and Federal Studies*, Vol. 7, No. 3: 134-164.

Rodriguez-Pose, A. (2002) *The European Union. Economy, Society, and Polity*. Oxford: Oxford University Press.

Ruggie, J.G. (1993) 'Territoriality and beyond: Problematizing modernity in international relations', *International Organization*, Vol. 47, No. 1: 139-174.

Sandberg, S. (2001a) 'Region- og kommunpolitikernas kontaktnätverk', i H. Baldersheim et al., *Norden i regionernas Europa*. Nord 2001:18.

Sandberg, S. (2001b) 'Regionerna och deras representanter. Nordish aktivitet i europeiska regionala organisationer', i H. Baldersheim et al., *Norden i regionernas Europa*. Nord 2001:18.

Sandberg, S. og K. Ståhlberg (2001) 'Utvecklingspolitiska inställningar hos nordiska region- och lokalpolitiker', i H. Baldersheim et al., *Norden i regionernas Europa*. Nord 2001:18.

Schimmelfennig, F. (2004) 'Liberal Intergovernmentalism', i A. Wiener og T. Diez (red.) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, P. (2004) 'Neo-functionalism', i A. Wiener og T. Diez (red.) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper & Son.

Ståhlberg, K. (2001) 'Internationalisering av regioner i Finland, Norge och Sverige', i H. Baldersheim et al., *Norden i regionernas Europa*. Nord 2001:18.

St.meld. nr. 12 (2000-2001): *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*, Oslo: Utenriksdepartementet.

St.meld. nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet

St. meld. nr. 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 17 (2004-2005) *Makt og demokrati*, Oslo: Statsministerens kontor.

Strand, T. (2001) *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.

Trondal, J. (2003) 'Transformasjon av staten. Hvilken betydning har EU?', *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 19, No. 1: 28-54.

Trondal, J. (2004) 'An Institutional Perspective on EU Committee Governance', in B. Reinalda and B. Verbeek (eds.) *Decision Making within International Organizations*. London: Routledge (forthcoming).

Trondal, J., M. Marcussen og F. Veggeland (2004) 'International Executives. Transformative bureaucracies or Westphalian orders?', *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 8, No. 4; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-004a.htm>

Trondal, J. og F. Veggeland (1999) 'Norske myndigheter og EØS: mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk', *Sosiologi i dag*, Vol. 29, No. 3: 57-78.

Von Bergmann-Winberg, M.-L. (2000) 'Finnish Regions and Municipalities in a Nordic Setting: Processes of Restructuring, Internationalisation and Integration', i J. Gidlund og M. Jerneck (red.) *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.

Weber, M. (1964) *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.

Øgård, M. (2001) *Forvaltningsinnovasjon I de nordiske regionene/kommunene: I felles takt mot new public management?* Dr. Polit.-avhandling. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Noter

¹ Studien er finansiert av Sørlandets Kompetansecfond (<http://www.kompetansecfond.com>), under prosjektet ”Tenke-Tank Agder: Europeisk integrasjon og regional endring”, 2004-2008.

² I dag består EUs strukturfond av fire fond: ERDF (European Regional Development Fund), ESF (European Social Fund), EAGGF (European Agriculture Guidance and Guarantee Fund) and FIFG (Financial Instrument for Fisheries Guidance).

³ Tilsvarende tendens til vektlegging av implementeringsprosesser er dokumentert i andre europeiske regioner (John 2001:67).

⁴ Holm-Hansen (2000:86) dokumenterer at Kommunal Rapport i meget liten grad har dekket feltet ’kommunal internasjonalisering’.

⁵ Goldsmith og Klaudi Klausen (1997) viser at bare noen meget få europeiske regioner kan karakteriseres som sterkt internasjonaliserte.

⁶ Initiativ til deltakelse i EUs strukturprogrammer kommer gjennomgående fra regioner i utlandet (Okstad 2002:29).