



Nordisk grenseregionalt
samarbeid.
Gamle utfordringer og nye
muligheter

Rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning

**Nordisk grenseregionalt samarbeid.
Gamle utfordringer og nye muligheter**

ANP 2005:735

© Nordisk Ministerråd, København 2005

ISBN 92-893-1174-6

Opplag: Kun tilgjengelig i elektronisk format

Flere publikasjoner på
www.norden.org/publikationer

Nordisk Ministerråd
Store Strandstræde 18
1255 Copenhagen K
Telefon (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordisk Råd
Store Strandstræde 18
1255 Copenhagen K
Telefon (+45) 3396 0400
Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiske samarbeid

Det nordiske samarbeid er et av de eldste og mest omfattende regionale samarbeider i verden. Det omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland. Samarbeidet styrker samhörigheten mellom de nordiske land med respekt for de nasjonale forskjeller og likheter. Det øker mulighetene for å hevde Nordens interesser i omverdenen og fremme det gode naboskap.

Samarbeidet ble formalisert i 1952 med *Nordisk Råds* opprettelse som forum for parlamentarikerne og regjeringene i de nordiske land. I 1962 underskrev de nordiske land Helsingforsavtalen, som siden har vært den grunnleggende rammen for det nordiske samarbeidet. I 1971 ble *Nordisk Ministerråd* opprettet som det formelle forum til å ivareta samarbeidet mellom de nordiske regjeringer og den politiske ledelsen i de selvstyrende områder, Færøyene, Grønland og Åland.

Nordisk grenseregionalt samarbeid. Gamle utfordringer og nye muligheter

Rapport fra Norsk institutt for by- og regionforskning

Forord

I dette notatet presenterer vi resultatene av et prosjekt vi har gjennomført for kontrollkomiteen i Nordisk råd. Prosjektet har hatt betegnelsen: ”Granskning av de nordiske grenseregionale samarbeidsorganisasjoners arbeid de seneste fire-fem årene”. Notatet inneholder svar på de seks spørsmål som kontrollkomiteen hadde formulert som grunnlag for anbudsrunder, og noen råd eller anbefalinger vi gir på bakgrunn av informasjon og innsikt som vi har skaffet oss under arbeidet med prosjektet.

Oppdraget har vært gjennomført i perioden 26. mai til 26. august 2004. Notatet bygger dels på resultatene fra studier og analyse av en rekke dokumenter og publikasjoner som er produsert av eller for ulike organer innen organisasjonene Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, dels på samtaler med aktører knyttet til det grenseregionale arbeidsfeltet. Det er spesielt grunn til å framheve rapporterings-, styrings- og policy-dokumenter som den nordiske embetsmannskomiteen for regionalpolitikk – NERP – ,og grenseregionene selv har utarbeidet (årlige statusrapporter, årsmeldinger, handlingsprogrammer, midveisevalueringsrapporten etc.).

Det er også grunn til å framheve verdien av informasjonen som grenseregionenes egne sekretærer/sekretariater har stilt til vår disposisjon, dels gjennom åpenhjertige og reflekterte svar – over telefon – på våre spørsmål i en ganske omfangsrik intervjuguide, dels ved samme møtekommenhet ved våre to ansikt-til-ansikt intervjuer i Torshavn (NORA) og i København (Øresundskomiteen), og dels ved utførlige, skriftlige svar (Midtnorden-komiteen, Nordkalottrådet og Skjærgårdssamarbeidet). ARKO har av for oss ukjente grunner funnet å ikke besvare våre ulike og gjentatte henvendelser.

Notatet er skrevet av Sigrid Skålnes og Bjørn Moen med førstnevnte som prosjektleder. Kontaktperson for prosjektet i NMRs har vært Kenneth Broman. Vi ga – på oppfordring – en kort orientering om framdriften i prosjektet for kontrollkomiteen da den møttes i Kristiansand 30. juni i år. Våre funn og et utkast til sluttrapport ble likeledes presentert for kontrollkomiteen i Uddevalla 26. august.

Vi vil takke kontrollkomiteen i Nordisk råd for at de valgte NIBR til dette oppdraget, og for et godt og profesjonelt samarbeid undervegs i arbeidet med prosjektet. En særskilt takk går også til våre informanter som velvillig og vennlig brukte av sin knappe tid til å dele sine erfaringer og innsikter med vitebegjærlige granskere.

Oslo, september 2004
Jon Naustdalslid
Instituttssjef

Sammendrag

Oppdraget for dette prosjektet var å foreta en gransking av de nordiske grenseregionale samarbeidsorganisasjonenes¹ arbeid de siste fire-fem årene, gjennom å svare på seks spørsmål som ble stilt i anbudsinnbydelsen:

- i) Har organisationerna bidragit till att identifiera och avskaffa gränshinder i regionen?²
- ii) Är det ändamålsenligt att motta Interreg och nordiska medel samtidigt?
- iii) Är de existerande regionerna naturliga? Bör de utvidgas/inskränkas?
- iv) Organisationernas roll och samarbete med övriga aktörer i regionen. Sker det ”overlapping” och är koordineringen tillräcklig?
- v) Har politiska prioriteringar i Nordiska rådet och Nordiska Ministerrådet genomslagskraft i organisationernas handlingsplaner?
- vi) Generar organisationerna nordisk nytta/nordiskt mervärde?

Svarene på spørsmålene blir presentert i notatet , men i en noe annen rekkefølge enn stilt ovenfor. I tillegg har vi også med svar på et spørsmål som tar opp grenseregiønes kontakt med og kanaler til regionale og nasjonale ”maktsentra”.

Vårt hovedinntrykk er at det nordiske grenseregionale arbeidet blir gjennomført på en mange forskjellige måter som naturlig er, gitt de ulike forholdene vi finner i det nordiske området. Samlet sett mener vi også vi kan karakterisere innsatsen som god og med evne til å framskaffe nyttige erfaringer om praktisk, jordnært grenseregionalt samarbeid ”the Nordic way”.

De grenseregionale samarbeidsområdene i Norden er svært ulike og har også svært ulike grensehindringer å forholde seg til. Det er i all hovedsak to typer grenseregioner, der vi finner eksempler både på små og tette, og til dels svært folkerike områder, og på geografisk spredte og heller tynt befolkede områder med store avstander. Dette er både en styrke og en svakhet når det gjelder det grenseregionale samarbeidet, ved at det er en krevende for NMR/NERP å samordne det grenseregionale arbeidet på en slik måte at det mangslungne erfaringsgrunnlaget utnyttes på en optimal måte, samtidig som det gir et bredt erfaringsgrunnlag.

De nordiske grenseregionene har mange års erfaring med å arbeide grenseregionalt, og har opparbeidet seg kunnskap gjennom mange år. Prosjektaktiviteten er høy, ikke nødvendigvis om man teller antall prosjekter, men sett i forhold til de økonomiske midlene grenseregionene rår over. Samtidig vurderes samarbeidet med andre aktører og koplingen til Interreg-programmene som god.

Forbedringspotensial – fem råd

Råd 1: Det kan være grunn for NERP til å vurdere en justering av sin egen organisasjon og ”styring” av grenseregionene. Det er visse mangler i kommunikasjonen av NRs og NMRs strategier og overordnede mål ned- eller utover i regionalsektoren. Det må sikres bedre kopling mellom den aktivitetene som drives i grenseregionene, og de policyer som overordnede og faglige organer i det øvrige NMR-systemet står for. Virksomheten trenger en bedre målretting. NERP og NMRs bør innarbeide som en rutine at de årlige formannskapsprogrammene for regionalsektoren formidles raskt og klart til grenseregionene.

¹ Dette er de åtte organisasjonene som Nordisk ministerråd ved Nordisk embetsmannskomite for regionalpolitikk – NERP – delfinansierer. Organisasjonene – i alfabetisk rekkefølge – er: ARKO-samarbetet, Gränskommitten Østfold-Bohuslän/Dalsland, Kvarkenrådet, Nordkalotträdet, Mittnordenkommitten, Nordisk Atlantsamarbeid – NORA, Skärgårdssamarbetet, Øresundskomiteen.

² Den såkalte ”Schlüter-rapporten”: Fjernelse af grænsehindringer gir en god og oppdatert oversikt over hva som er gjort dette feltet på nasjonalt nivå. I det såkalte GOLIN-prosjektet som Nmr/NÄRP finansierer, og som drives i fellesskap av: ARKO, Østfold-Bohuslän/Dalsland, Øresundskomiteen og Tornedalsrådet, skal identifisere felles grensebarrierer og praktiske løsningsmuligheter særlig på arbeidsmarkedsområdet.

Råd 2: Arbeidet med den såkalte egevalueringen – ”Egevalueringsrapporten 2003” – hadde form av en enveis intervjuundersøkelse. Denne arbeidsformen har neppe utløst det læringspotensiale som en slik tilnærmet midtveisevaluering også kan og skal gi. Det er lite som tyder på at grenseregionene i etterhånd er blitt mer bevisste på viktigheten av å synliggjøre de nordiske resultatene som virksomheten gir. Operasjonaliseringen av begrepet ”nordisk nytte” later fortsatt meget tilbake å ønske. Det er en viktig oppgave for NERP – i samarbeid med grenseregionene – å få et mer bevisst forhold til, og fastere (be)grep på hva slags operasjonelt innhold en bør legge i dette.

Råd 3: Det er mangler ved måten som grenseregionene rapporterer om sin virksomhet i året som er gått, på – de såkalte ”statusrapportene”. Det viser seg at framstillingen i disse har vanskelig for å beskrive faglige og politiske resultater som er oppnådd på en kort og presis måte. Noen av grenseregionene har – på NERPs initiativ – startet et arbeid med å utforme målbare indikatorer, men dette arbeidet er ikke forsøkt standardisert fra NERPs side, slik at den enkelte grenseregionen selv har forsøkt med sine egne indikatorer. For en eventuell samordning og sammenlikning av virksomheten på tvers av grenseregionene, er ikke dette en farbar vei å gå. Etter vår mening bør NERP sørge for en standardisering av arbeidet med å utforme noen få indikatorer. Dette arbeidet må imidlertid suppleres med klare operasjonelle retningslinjer eller maler for hvordan hhv. prosjekter og årsrapporter skal utformes. Her bør hovedvekten legges på krav til substansielt innhold og klart, presist språk.

Råd 4: Grenseregionene har forbedringspotensial på flere områder. De må – med hjelp fra NERP og NMRS – ta et krafttak for å samle, få oversikt over og systematisere den kunnskapen og de erfaringene som de enkelte grenseregioner har ervervet opp gjennom årene om praktisk, jordnært samarbeid om grenseoverskridende prosjekter. Sammen utgjør dette et formidabelt kunnskapsarsenal – en erfaringsdatabank eller en ressurs – som for tiden ikke er operativ og følgelig heller ikke på noen måte kan utnyttes optimalt verken i forhold til EU-systemet generelt, eller i forhold til Ministerrådets arbeid med sin nærområdestrategi. Her ligger en viktig oppgave ugjort, som vi mener kontrollkomiteen bør ta et initiativ for å få gjort noe med. Ansvaret er utvilsomt NERPs, men det er mer enn tvilsomt om regionalesektorens sekretariatsressurser strekker til at dette kan gjøres uten ekstern bistand.

Råd 5: Spørsmålet om nordisk (grenseregional) nytte og merverdi bør ikke knyttes bare til den ”snevre” definisjonen av grenseregional innsats for nedbygging av formelle, administrative grensehindrenger (”Schlüter-prosessen”) – selv om den er svært viktig i seg selv og hilses unisont velkommen av grenseregionene. Spørsmålet kan – og bør – besvares innenfor et videre perspektiv. Vi deler ikke det synet som kommer til uttrykk i ”Evalueringsrapporten 2003”, nemlig at grenseregionene gjør for lite med slike grenseregionale problemer. En slik konklusjon er bare ”rett” dersom det å avskaffe hindringer knyttet til tollformaliteter, skattespørsmål, trygdeytelser og andre arbeidsmarkedsrelevante hindringer etc. defineres som ”slike grenseregionale problemer”. Like viktig – og i mange grenseregioner vel så viktig – er det å gå løs på grensehindrenger av fysisk eller kommunikasjonsmessig art som for eksempel lange avstander, dårlige og ”feilvendte” kommunikasjonslinjer, nedlegging av fly- og ferjeruter, språklige barrierer etc. Vi vil tilrå at Ministerrådet tar initiativ til en prinsippdiskusjon og/eller en oppklaring av om graden av grenseregional suksess kun skal måles ut fra i hvor stor grad en lykkes i å bygge ned nasjonale, administrative grensehindrenger, eller om en skal anvende et bredere perspektiv på dette arbeidet.

Kontrollkomiteens spørsmål – sju svar

Spørsmål 1: Er de eksisterende regionene naturlige?

Det kan ikke gis ett entydig svar på kontrollkomiteens spørsmål i dette tilfellet. Svaret på spørsmålet – om de eksisterende regionene er naturlige - kan ikke – eller bør i et hvert fall ikke – gis uten- eller ovenfra. Alle grenseregionene – muligens med et visst unntak for NORA³ – er grodd fram nedenfra og i kraft av at noen i hvert enkelt område en gang i tiden så verdien av å samarbeide over nasjonsgrensene. Grenseregionene er også medlemsorganisasjoner, de er frivillige organisasjoner og de støttes økonomisk av sine medlemmer; i mange tilfeller med beløp som er like store eller større enn deres årlige NMR-bevilgning.

Det synes å være to interesser eller drivkrefter som styrer grenseregionenes frivillige innsats:

- en genuin interesse for og tro på nytten av og gleden ved nordisk samarbeid
- erfaringer og opplevelser av at det nytter, det går an å samarbeide med naboen på den andre siden av grensen, det går an å få til mer når en jobber i lag

Dette gir seg blant annet uttrykk ved at grenseregionene så sterkt fremhever at EUs struktur-fondsmidler skal betraktes som en finansieringskilde – om enn en stor og betydningsfull medfinansier. Grenseregionene er tilnærmet samstemte i denne betoningen, og i understrekningen av at det er NERPs og deres egne handlingsprogram og prioriteringer som styrer innretningen på de prosjektene som blir/er en del av for eksempel Interreg-programmene.

Noen av grenseregionene (Øresund, Nordkalotten, Grensekomiteen og ARKO) har opp gjennom årene gjennomført justeringer av sin ”geografi” ut fra egne vurderinger av hva som var rett og hensiktsmessig, senest Grensekomiteen som tok inn Dalslands län på ”medlemslisten” for noen år tilbake. Noen av grenseregionene gir uttrykk for at de fra tid til annen overveier om det territorielle arbeidsområdet er det optimale. Ingen av dem mener at dette er en aktuell problemstilling nå.

Som frivillige organisasjoner flest, må grenseregionene forholde seg til det ”faktum” at samarbeid av denne typen generelt, og antagelig i enda større grad i grenseoverskridende samarbeidsorganisasjoner hvor så vel avstands- som språkbarrierer skaper store hindringer for samvirke – må følge den minst interesserte partnerens takt og tempo. Dette skaper behov for et nærmest kontinuerlig motivasjonsarbeid siden samarbeidet må drives under den tvangen som det gamle uttrykket ”en kjede er ikke sterkere enn dens svakeste ledd” illustrerer. Denne ”systemtvangen” medfører at en foretrekker det kjente og trygge framfor eksperimenter med territoriale endringer med utfall og konsekvenser en ikke kan kjenne særlig godt på forhånd.

Spørsmål 2: Har grenseregionene bidratt til å identifisere og avskaffe grensehindre i regionen?

Grensehindre for friere og lettere passering av nasjonsgrens for folk og varer i Norden er av to slag:

- a) de som Schlüter-prosessen dreier seg om: formalia, nasjonale regler og prosedyrer,
- b) administrativ praksis og liknende som det er svært viktig å gjøre noe
- c) effektivt/kraftfullt med, først og fremst i de regionene hvor intensiteten i
- d) grensetrafikken er særlig stor: Øresund, ARKO, og Østfold-Bohulän/Dalsland.
- e) de som har med lange geografiske avstander, manglende eller dårlige
- f) kommunikasjonslinjer og kostbar transport å gjøre: Nordkalotten. Midtnorden,
- g) NORA, Skjærgården og Kvarken.

³ Forløperen til NORA – Vestnorden-samarbeidet – ble i sin tid til ved aktiv innsats fra Ministerrådet i rollen som ”fødselshjelper”.

Skjærgårdssamarbeidet kan muligens plasseres i en mellomgruppe, sammen med Kvarkensamarbeidet – hvor samarbeidet omfatter områder i to land, men vi er likevel tilbøyelige til å se både Kvarken og Skjærgården som annerledes enn type a) fordi det dreier seg om geografiske områder med havområder i mellom, men uten et velfungerende, eller nedleggingstruet, transporttilbud.

Arbeidet med å redusere betydningen av grensehindringer av type a) er viktigst og mest relevant for grenseregioner som kan kalles ”naboskapsregioner”: Øresundskomiteen, ARKO-samarbeidet og Grensekomiteen Østfold-Bohuslän/Dalsland.

Innsatsen for å dempe betydningen av grensehindringer av type b) er viktigst og mest relevant for grenseregioner med sterkere preg av ”transnasjonalt samarbeid”: NORA, Nordkalottrådet, Midtnordenkomiteen, Kvarkenrådet, Skjærgårdssamarbeidet.

Alle de åtte grenseregionene har arbeidet og arbeider aktivt, men på ulik måte og med ulik kraft for å komme grensehindringene til livs.

Grenseregionene som preges av type a)-problemer er de som umiddelbart vil ha størst nytte av at Schlüter-prosessen fullføres og når fram til gode, praktiske løsninger. I dette arbeidet har grenseregionene spilt en viss rolle i identifiseringen av praktiske grensepasseringshindringer. Øresundskomiteens arbeid har særlig vært preget av slik innsats. Praktiske, overførbare og brukbare resultater fra GOLIN-prosjektet imøteses med spent forventning.

Grenseregioner som preges av type b)-problemer har på mange måter hatt, og har fortsatt, en mye vanskeligere oppgave. Her trengs det både aktiv innsats over lengre tid i forhold til særlig nasjonale myndigheter og finansiering av så vel kostbare investeringer som drift av nye og bedre tverrkommunikasjonstilbud.

Spørsmål 3: Generer grenseregionene nordisk nytte/nordisk merverdi?

Begrepene nordisk nytte og nordisk merverdi synes å være av relativt ny dato i NR- og NMR-sammenheng. Begrepene ser ut til å fungere mer som ”mantra-påberoping” enn som klare krav eller operasjonelle resultatindikatorer.

Når det gjelder operasjonaliseringen av hva som er ”nordisk grenseregional nytte eller merverdi” kan ulike ambisjonsnivåer legges til grunn. Nivå I, som er det laveste, kan presiseres i tråd med EUs tidlige ambisjonsnivå for Interreg A-programmene: kravet om at ethvert prosjekt eller tiltak skal ha en klar kobling til grensespørsmål, være grenseoverskridende med partnere fra begge/alle land og først og fremst være et redskap for samhörighet og samarbeid i regionen. Målt mot en slik målestokk, er vi ikke i tvil om at det aller meste av det arbeidet som grenseregionene har gjort i egen regi eller som medfinansior i andres prosjekter, klart må få toppkarakter i ”øvelsen” å skape grenseregional nytte/merverdi.

Men spørsmålet må stilles: er dette et tilfredsstillende ambisjonsnivå for NMRs grenseregionale samarbeidsområder? Vi mener nei. Og begrunnelsen for dette er de lange tradisjonene som dette samarbeidet har, og de rike erfaringene som NMR og NERP har, eller burde ha, å øse av. NMRs grenseregioner hadde i de fleste tilfeller allerede en lang ”fartstid” bak seg som praktiskere i konkret grenseoverskridende samarbeid da EU introduserte sine første, famlende forsøk på å få til det samme tidlig på 1990-tallet. Vi mener at NMRs innsats i det grenseregionale arbeidet bør måles mot en målestokk som kan formuleres eller operasjonaliseres på denne måten:

Nordisk grenseregional nytte, eller det å få til nordisk merverdi, inntreffer når noe som er av verdi for Nordens beboere eller miljø, blir skapt gjennom felles løsninger som bygger på eller bygger opp om grenseregional samhörighet. Innsatsen ville ikke vært mulig uten støtte fra Nordisk råd/Nordisk ministerråd”. Denne definisjonen samsvarer i stor, men ikke fullkommen, grad med den offisielle definisjonen som Nordisk råd/Nordisk ministerråd legger til grunn for sin allmenne virksomhet⁴: ”All verksamhet inom det officiella nordiska samarbetet prövas enligt principerna om nordisk nytta. Alla aktiviteter i nordisk regi skall uppfylla följande kriterier:

⁴ Kilde her er bl.a. bildeserien (fotos/overheads) ”Fokus på Norden” (Nordiska rådet/Nordiska ministerrådet)

- Avse verksamhet som annars skedde i nasjonell regi, men der påtagliga
- positive effekter oppnås gjennom gemensame nordiske løsninger.
- Manifestera och utveckla nordisk samhörighet.
- Öka nordisk kompetens och konkurrenskraft.

Også målt mot denne målestokken mener vi at grenseregionene i virkeligheten presterer på et høyt nivå, selv om det knapt kan hevdes at de har et avklart forhold til hvordan begrepene skal operasjonaliseres. Men her er de i ”godt selskap” idet det er vårt bestemte inntrykk at det samme gjelder de aller fleste – om ikke alle – av de øvrige delene eller aktørene innen NR- og NMR-systemene.

Spørsmål 4: Har politiske prioriteringer i Nordisk råd og Nordisk Ministerråd gjennomslagskraft i grenseregionenes handlingsplaner?

Forholdet mellom grenseregionene og NERP/NNMRS har til tider vært – og er til dels – noe anstrengt. Det er en viss uro hos noen av grenseregionene i forbindelse med at arbeidet med det nye handlingsprogrammet er startet⁵, noe som blant annet kan forklares ut fra et for grenseregionene noe uklart forhold mellom betydningen og målsettingen ved ulike evalueringer og underlagsarbeidet for det nye handlingsprogrammet. En oppklaring her vil trolig rydde av veie den usikkerheten grenseregionene opplever i forhold til sitt framtidige arbeid.

Grenseregionene oppfatter ikke NERP som en spesielt ”krevende oppdragsgiver”. De oppfatter NMR-regimet som et mye mykere og betydelig mer fleksibelt system enn for eksempel Interreg-regimet. Riktignok gir noen av grenseregionene uttrykk for at de føler seg ”gjennomevaluert”, men det har nok også sammenheng med at de fleste av dem også er gjort til gjenstand for de tre periodiske Interreg-evalueringene. Generelt har vi inntrykk av at NERP – og da ser vi bort fra de relativt klare signalene som gjeldende handlingsprogram inneholder – i den ”løpende” styringen av regionalsektoren og grenseregionene sender ut få sterke styringssignaler. Vi har for eksempel ikke registrert at NERP/NMRs har formidlet eventuelle endringer i prioriteringer med basis i de skiftende ordførerprogrammene til grenseregionene på noen klar måte.

Når dette er sagt, må det tilføyes at grenseregionene selv med styrke hevder at de gjerne vil ”lytte til” NERP. Men at det slett ikke alltid er så lett å oppfatte om – og i tilfelle hva – NERP ønsker av eventuelle kursjusteringer i løpet av handlingsplanperioden.

Grenseregionene opplever ikke at de og den virksomhet de hver for seg driver, er særlig godt kjent i de øvrige delene av NR- og NMR-systemene. De har heller ikke særlig mange eller gode kontakter til andre sektorer i NMR-systemet. Etter noens mening er dette å beklage, men tiden og ressursene i den enkelte grenseregion gir lite rom for denne typen kontaktskapende virksomhet, idet utbyttet er usikkert.

Grenseregionene er i tvil om NERP er en egnet kanal til formidling av deres erfaringer og kunnskaper om praktisk grenseoverskridende samarbeid til andre nasjonale og regionale aktører på regionalutviklingsfeltet. I den grad noen av dem forsøker å få til slik erfaringsoverføring, og noen har forsøkt på ulike måter, går de heller rakte veien til målgruppene i sine respektive hjemland.

Spørsmål 5: Grenseregionenes samarbeid med andre aktører i regionen – overlapping eller tilstrekkelig koordinering?

Grenseregionene opererer ikke i et vakuum, og har til dels et utstrakt samarbeid med andre organisasjoner og institusjoner. Omfanget av slikt samarbeid varierer noe mellom de åtte grenseregionene, men alle forholder seg til myndighetsorganer i alle landene som er medlemmer i den aktuelle grenseregionen. Dette kan være myndighetsorgan på lokalt, regionalt eller statlig nivå, og der kontakten ikke minst sikres gjennom styreverv i grenseorganisasjonen. Styremedlemme-

⁵ Vi møtte selv utslag av en slik uro – i noen av grenseregionene – i forbindelse med våre første henvendelser om samtaler til sekretariatene.

ne nomineres gjerne ut fra deres muligheter til videre påvirkning innenfor det regionale og nasjonale systemet, og kontaktnettverket deres er vesentlig for at grenseregionene skal kunne delta i aktuelle diskusjoner og politiske prioriteringer.

Grenseregionene har slik sine egne nettverk å forholde seg til, og har mye støtte og nytte av dette. Grenseregionene har også kontakt med hverandre, men denne kontakten og erfaringsutvekslingen kunne vært mer systematisk utnyttet enn den er i dag, og slik sikret en mer omfattende gjensidig læring enn hva som er tilfelle.

Grenseorganisasjonene forholder seg aktivt til andre aktører i regionen, og vi ser ingen konkurranseforhold mellom grenseregionene og andre aktører, noe som trolig også kan forklares ut fra at grenseregionenes arbeid er unikt, også etter at Interregprogrammene ble introdusert. Interreg introduserte ikke grenseregionalt samarbeid, det var det Nordisk råd og Nordisk ministerråd som gjorde, men introduksjonen av Interreg har medført økt økonomisk støtte til slikt samarbeid.

Spørsmål 6: Er det formålstjenelig å motta Interregmidler og nordiske midler samtidig?

Alle grenseregionene forholder eller har forholdt seg til Interregprogrammene i større eller mindre grad, og ser Interreg som en svært nyttig finansieringsmulighet, som langt overstiger det grenseregionene hadde å rutte med tidligere. Grenseregionene opplever heller ikke Interregs eksistens som noe som går på tvers av deres egne og nordiske prioriteringer, men som et organ – et finansieringsinstrument – som kan finansiere noe grenseregionen ønsker å sette i verk, men ellers ikke selv har midler til.

Videre ser grenseregionene det som en styrke for Interreg-programmene at grenseregionenes erfaringer med utviklingsarbeid i regionen, eksistensen av partnerskap og nettverk bygget opp av grenseregionene og det kjennskapet grenseregionene har til eget område som svært nyttig for Interreg. Så selv om det er Interreg som har de store midlene til utviklingsarbeid, målt i forhold til NMRs/NERPS bevilgninger, så oppfatter ikke grenseregionene seg som lillebror i dette samarbeidet, men som en som har regional kompetanse på gressesamarbeid, og som kan bruke dette til beste for Norden.

Spørsmål 7: Har grenseregionene god kontakt og lett tilgang til regionale og nasjonale ”maktsentra”?

Grenseregionene har ulik adgang til sentrale, nasjonale ”maktsentra”. De største hevder at de har lett adgang og at ”maktens representanter” lytter til det de har på hjertet når de ”taler med en stemme”, dvs. presenterer omforente rådserklæringer eller liknende. Representanter for sentrale myndigheter inviteres til, og møter opp, ved større konferanser og lignende. Fra de nordlige grenseregionene pekes det på at det er lettere å få kontakt, og man blir møtt på en åpnere og mer velvillig måte i sine respektive hovedsteder i Finland og Norge enn det som er tilfelle i forhold til Stockholm.

De mindre regionene har først og fremst sine kontakter med og kanaler til lokale og regionale myndigheter og aktører. Og disse deltar også i grenseregionenes ulike aktiviteter på forskjellige måter: som medfinansierer, som medlemmer, som representanter i styrings- og arbeidsgrupper etc.

1. Innledning

De grenseregionale samarbeidsområdene i Norden er svært ulike og har også svært ulike grensehindre å forholde seg til. Det er i all hovedsak to typer grenseregioner, der vi finner eksempler både på små og tette, og til dels svært folkerike områder, og på geografisk spredte og heller tynt befolkede områder med store avstander. Dette er både en styrke og en svakhet når det gjelder det grenseregionale samarbeidet, ved at det er en krevende for NMR/NERP å samordne det grenseregionale arbeidet på en slik måte at det mangslungne erfaringsgrunnlaget utnyttes på en optimal måte, samtidig som det gir et bredt erfaringsgrunnlag.

De nordiske grenseregionene har mange års erfaring med å arbeide grenseregionalt, og har opparbeidet seg kunnskap gjennom mange år. Prosjektaktiviteten er høy, ikke nødvendigvis om man teller antall prosjekter, men sett i forhold til de økonomiske midlene grenseregionene rår over. Samtidig vurderes samarbeidet med andre aktører og koplingen til Interreg-programmene som god.

1.1 Grensesamarbeid i en mangslungen kontekst

Nordisk ministerråd (NMR) har siden 1971 finansiert grenseregionale samarbeidsinitiativ som en del av sitt regionalpolitiske arbeid. Arbeidet ble gradvis utvidet fram til 1980/81, da stadig flere områder ble etablert. De åtte samarbeidsområdene NMR aktiviserer seg i pr. i dag⁶, er med enkelte geografiske justeringer de samme områdene som var etablert i 1981. Fram til 2000 var det ni samarbeidsområder, men dette ble redusert til åtte da Sørøstre Skåne og Bornholm ble innlemmet i Øresundskomiteen. Videre ble grensekomiteen Østfold-Bohuslän utvidet til også å omfatte Dalsland fra og med 1999. Derimot fikk Grensekomiteen Värmland-Østfold avslag på søknad om å bli etablert som eget NMR-finansiert grenseregionalt samarbeidsområde.

Det var i stor grad NMRs initiativer som førte til at en fikk etablert en strukturert samarbeidsorganisasjon i de ulike områdene. I noen tilfeller kunne en basere seg på en samarbeidstradisjon lokalt i mer eller mindre faste former, mens denne i flere av områdene måtte etableres fra grunnen av.⁷ Dagens åtte samarbeidskomiteer har slik sett en noe ulik forhistorie, og dermed også ulik grad av erfaring med hensyn til grenseregionalt samarbeid.

⁶ I rapporten bruker vi stort sett kortbetegnelser for grenseregionene: dvs. ARKO, Gränskommitten, Kvarken, Nordkalotten, Mittnorden, NORA, Skärgården og Øresund. De korrekte navnene er: ARKO-samarbetet, Gränskommitten Østfold-Bohuslän/Dalsland, Kvarkenrådet, Nordkalottrådet, Mittnordenkommitten, Nordisk Atlantsamarbeid – NORA, Skärgårdssamarbetet, Øresundskomiteen. Vi bruker også for det meste navnene i norsk språkform.

Den korrekte, men lange, betegnelsen ”De grenseregionale samarbeidsorganisasjonene”, bruker vi også kortformer for. Stort sett kaller vi dem ”grenseregionene”, men ”grensekomiteene” kan også forekomme.

Vi er dessuten litt usikre på hva som er korrekt ordbruk/bokstaving for Nordisk råds og Nordisk ministerråds ulike organer (praksis synes å være noe varierende). Vi har valgt å holde oss til disse formene: Nordisk råd (Nr), Nordisk ministerråd (Nmr), Nordisk embetsmannskomite for regionalpolitikk (NERP), Nmrs sentrale sekretariat (NMRS).

⁷ To områder for kommunesamarbeid over grensen som Nmr hadde initiert fra tidlig på 1970-tallet, har siden 1985/86 gått inn i hhv. Nordkalottrådets og Mittnordenkomiteens virkeområder.

Tabell 1.1: Folketall og areal i grenseområdene i Norden

	NMR-områder			Interreg-områder	
	Befolkn. per 1.1.2004	Landareal (km ²)	Innbygg. per km ²	Befolkning per 1.1.2004	Landareal (km ²)
Nordkalotten					
Finland (mål 1)	186.917	93.044	2,0	186.917	93.044
Sverige (mål 1)	252.874	98.245	2,6	252.874	98.245
Norge (3 fylker)	462.895	107.328	4,3	462.895	107.328
Russl. (2 regioner)	-	-	-	2.213.000	732.300
I alt	902.686	298.617	3,0	3.115.686	1.163.145
Kvarken					
Finland	437.649	26.419	16,6	437.649	26.419
Sverige (Västerbotten og Örnköldsvik)	310.906	61.611	5,0	310.906	61.611
<i>Norge</i>	-	-	-	78.432	17.045
I alt	748.555	88.030	8,5	826.987	105.075
Midtnorden					
Finland (Österbotten, Södra Österbotten, Mellersta Finland, Södra Savolax landskapskommuner)	795.443	51.852	15,3	795.443	51.852
Sverige (Jämtland og Västernorrland)	371.750	71.027	5,2	371.750	71.027
Norge (Nord/ Sør-Trøndelag)	398.239	38.616	10,3	398.239	38.616
I alt	1.565.432	161.495	9,7	1.565.432	161.495
Skjærgården					
Finland (Egentliga Finland, Nyland)	28276			28276	
Åland	26008			26008	1.527
Sverige (deler av Stockholm län, deler av Uppsala län)	13.894			13.894	
I alt	68.178	1.527	17,0	68.178	
ARKO					
Norge (Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler, Åsnes)	53.606	4.982	10,8	Inngår i Sverige - Norge	
Sverige (Arvika, Eda, Sunne, Torsby)	61861	7.989	7,7		
I alt	115.467	12.971	8,9		
Østfold-Bohuslän-Dalsland					
Norge (Østfold, 8 kommuner)	199.750	1.854	107,7	Inngår i Sverige - Norge	
Sverige (Vestra Götaland, 11 kommuner)	152.925	6.236	24,5		
I alt	352.675	8.090	43,6		
Øresund					
Danmark (Lolland, Falster, Bornholm, Sjælland = 100 kommuner)	2.430.706	9.834	247,2	2.430.706	9.834
Sverige (Skåne=33 komm.)	1.152.697	11.369	104,5	1.152.697	11.035
I alt	3.583.403	21.203	171,7	3.583.403	20.869

	NMR-områder			Interreg-områder	
	Befolkn. per 1.1.2004	Landareal (km ²)	Innbygg. per km ²	Befolkning per 1.1.2004	Landareal (km ²)
NORA					
Færøyene	47.704	1399	34,1	47.704	1399
Island	290.570	102806	2,8	290.570	102806
Grønland	56.854	2.116.086	0,0	56.854	2.116.086
Norge	2.310.334	217221	9,7	2.310.334	217221
I alt	2.435.196	2.430.820	1,0	2.435.196	2.430.820

Landareal er totalareal fratrukket vannareal.

Tabellen ovenfor viser et stort mangfold når det gjelder grenseregionenes areal, folketall og innbygger pr arealenhet. Grenseregionen Skjærgården er den klart minste i areal, med vel 1.500 km², mens NORAs areal⁸ er vel fire ganger så stort som samlet areal for alle de sju andre grenseregionene. Nordkalotten og Midt-Norden er arealmessig de to nest største grenseregionene, de andre har alle mindre arealer, ikke bare Skjærgården, men også ARKO og Øresundregionen.

Når det gjelder folketall er derimot Øresundregionen den klart mest folkerike, med i underkant av 3,6 millioner innbyggere, og med en folketetthet på nærere 172 innbyggere pr kvadratkilometer. Ingen av de andre grenseregionene er i nærhet av dette, grenseregionen som kommer nærmest – Østfold-Bohuslän-Dalsland – har en befolkningstetthet på i underkant av 44 innbyggere pr kvadratkilometer. Tallene for de andre seks grenseregionene er alle under 20, med NORA nederst, med en befolkningstetthet på 1 innbygger pr kvadratkilometer.

1.2 Samarbeidsregionene

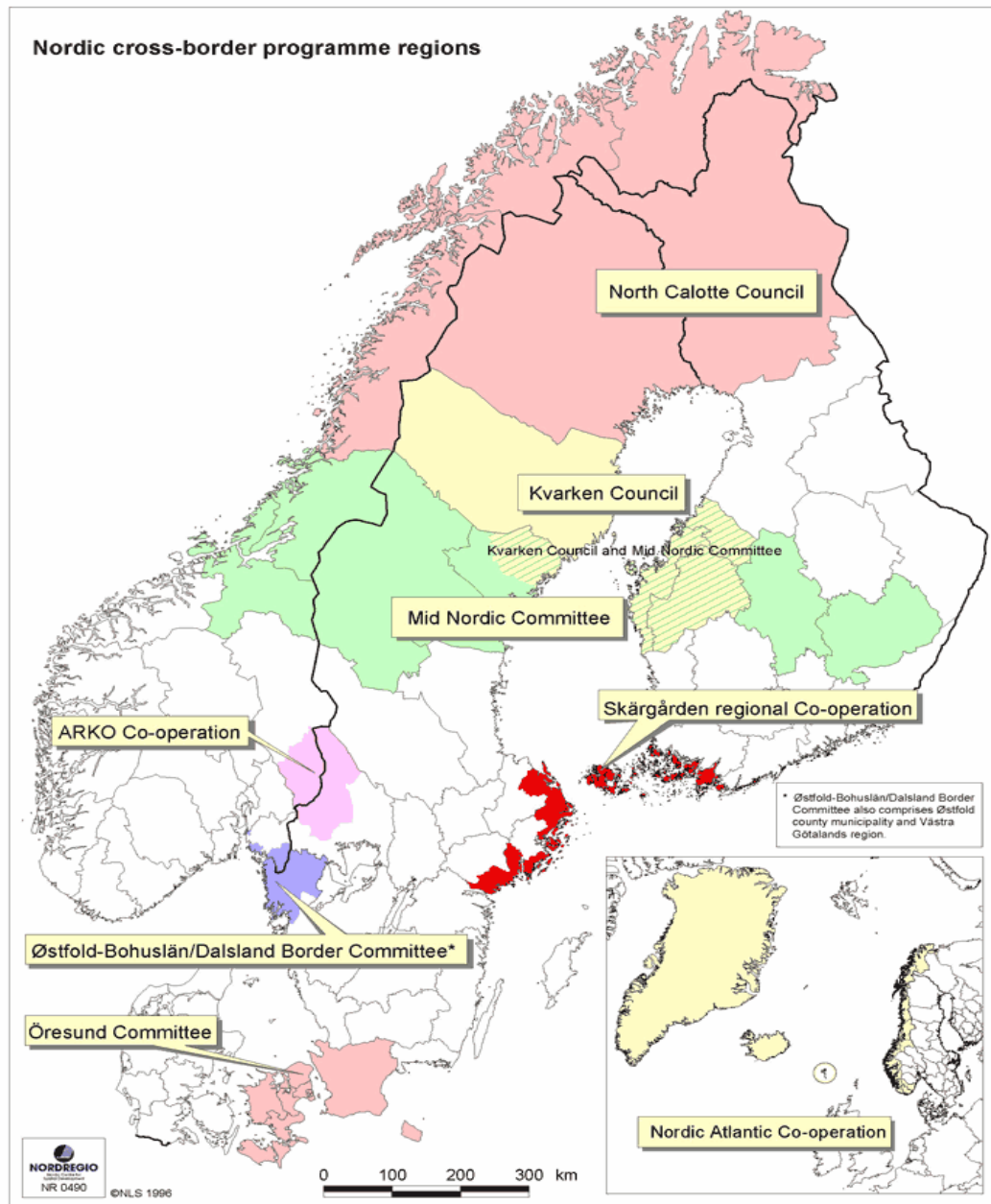
Figur 1.1 (neste side) viser de åtte samarbeidsområdene under Nordisk ministerråds budsjett pr. 2004, mens figur 1.2 (se kart i kapittel 7) viser de 14 programmene som ble opprettet under Interreg IIIA og IIIB for perioden 2001-2006.

Av de 14 Interreg-programmene som omfatter nordisk territorium, gjelder ni samarbeid langs Nordens yttergrense, mens fem er intra-nordiske grensesamarbeidsområder. Elleve av programmene tilhører Interreg IIIA, tre er B-programmer, der ett av disse, Nordlig Periferi-programmet er Interreg-programmet for det nordatlantiske grensesamarbeidet i Norden – NORA, i tillegg til nordlige deler av Finland, Sverige og Skottland.

Det er Sverige som deltar i flest grensesamarbeid, i alt sju av åtte, mens Danmark bare deltar i ett grensesamarbeid. Det sistnevnte gjelder også Island, Grønland, Færøyene og Åland, mens Norge deltar i fem grensesamarbeidsorganisasjoner og Finland i fire.

⁸ NORAs høye befolkningstall skyldes i stor grad at det meste av kyst-Norge deltar som medlemmer i samarbeidet, det høye landarealet skyldes ikke minst Grønland.

Figur 1.1 Nordiske grenseregionale samarbeidsområder



EUs Interreg-initiativer er grenseregionale samarbeidsprogram langs interne grenser mellom EU-land og langs EUs eksterne grense. Da Sverige og Finland ble medlemmer i EU fra 1995 av, ble det etablert til sammen sju Interreg-programmer langs interne nordiske riksgrenser (Interreg II-programmer). NMRs grenseregioner spilte en sentral rolle i prosessen med å etablere og iverksette Interreg-programmen. Da den neste fasen av Interreg startet i 2001 ble programstrukturen noe endret, og i dag er det seks Interreg-programmer i disse områdene. Dette omfatter både A- og B-programmer, der Nordlig Periferi-programmet tilhører den sistnevnte kategorien. Interreg-områdene er delvis sammenfallende med de nordiske samarbeidsområdene, til dels har de et avvikende geografisk omfang, i noen grad også ved å omfatte flere land enn det grenseregionen gjør.

1.3 Åtte grenseregionale samarbeidsorganisasjoner

De åtte grenseregionale samarbeidsorganisasjonene⁹ i Norden er alle delvis finansiert av Nordisk ministerråd. Ministerrådets overgripende målsetting for de grenseregionale innsatsene er å ”medverka till att utnyttja de möjligheter och reducera de problem som skapas av att det existerar en eller flera landgränser inom en region. (fra NMRs hjemmeside).¹⁰

Grenseorganisasjonene har til dels noe ulik bakgrunn og erfaringsdybde for å medvirke til å iverksette denne målsettingen. Noen, som Kvarkenrådet¹¹, har lang erfaring, mens andre er nyere, og noen, som Østfold/Bohuslän/Dalsland – har opplevd endringer i det geografiske ansvarsområdet sitt de senere årene. Dette siste gjelder også NORA-samarbeidet, som i 1996 ble utvidet fra å omfatte Færøyene, Island og Grønland, til å også omfatte kyst-Norge.

Tabell 1.2 De åtte grenseregionale samarbeidsorganisasjonene i Norden

Grense-regioner	Antall del-takerland	Område	Språk	Ansatte i sekretariatene	Interreg-tilknytning
Nordkalotten	Finland Sverige Norge	Lappland – 1 län og 21 kommuner Norrbotten – 1 län og 12 kommuner Finnmark, Troms og Nordland – 3 fylker og 89 kommuner	finsk, svensk, norsk, samisk, tornedalsfinsk	2 – sekretariat i Rovaniemi	Interreg IIIA Nord, som dekker samme område, i tillegg samarbeid mot Russland
Kvarken	Finland Sverige	Österbotten, Mellersta- og Södra Österbotten – 3 landskap og 57 kommuner Västerbotten – 1 län og 15 kommuner, samt Örn-sköldsvik komm.	finsk, svensk	6 – sekretariat i Vasa 3 – sekretariatet i Umeå	Interreg IIIA Kvarken – som dekker samme område, i tillegg Nordland fylke
Midt-Norden	Finland Sverige Norge	4 län i Finland, 2 län i Sverige og 2 fylker i Norge	finsk svensk Norsk	1 Jyväskylä	Mulighet for å delta i flere Interreg-programmer
Skjærgården	Finland Åland Sverige	1 län i Finland, 2 landsting, 1 miljø-sentral, landskapet Åland, 3 län og 3 landsting i Sverige	finsk svensk	1 Mariehamn	Interreg IIIA Skjærgården
Østfold-Bohuslän-Dalsland	Sverige Norge	1 län i Sv., 11 kommuner 1 fylke i No. og 8 komm.	svensk norsk	1 Uddevalla	Interreg IIIA Sverige- Norge
ARKO	Sverige Norge	4 kommuner i Sverige, 7 komm. i No.	svensk norsk	1 Torsby	Interreg IIIA Sverige- Norge
Øresund	Sverige Danmark	133 kommuner og 1 län i Sverige, 100 komm. og hovedstads-regionen i Dk. (3 komm. & 3 amt)	svensk dansk	15 København	Interreg IIIA Øresund

⁹ I teksten videre bruker vi oftest betegnelsen ”grenseregion” for disse.

¹⁰ www.norden.org/gransreg.samarbete/index.htm

¹¹ Kvarkenrådet kunne feire 30-årsjubileum i 2002.

Grense-regioner	Antall del-takerland	Område	Språk	Ansatte i sekretariatene	Interreg-tilknytning
NORA	Færøyene Grønland Island Norge	Hele Færøyene, Island og Grønland, 9 fylker i Norge (Vest- og Nord-Norge)	dansk, færøysk, islandsk grønlandsk norsk, samisk	3 Torshavn (Stavanger, Bodø)	Interreg IIIA Nordlig Periferi – deler av omr. (ikke Vestl.), + deler av Skottl., Finl. og Sverige.

Det vi ser av tabellen, er store forskjeller mellom grenseregionene, når det gjelder geografisk område, språkforhold og når det gjelder medlemmer i organisasjonen. Medlemskapet kan ta utgangspunkt i lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå, og involvere kommuner, regioner, landskap eller stater. Også når det gjelder sekretariat finner vi betydelige forskjeller, fra svært små organisasjoner med få ansatte, til større organisasjoner. Dette vil innvirke på arbeidsform og på de resultater som den enkelte grenseorganisasjonen kan håpe å oppnå, og oppnå.

1.4 Grenseregionale aktiviteter

Prosjektkatalogen for grenseorganisasjonene omfatter til sammen 99 prosjekt i 2004, da medregnet prosjekt som avsluttes inneværende år, og prosjekt som vil løpe flere år. Nedenfor viser vi en oversikt over fordeling av prosjektene mellom de ulike grenseregionene, hvor stor del av disse som også er Interregprosjekter, samlet finansiering og Interreg-finansiering, samt gjennomsnittsstørrelse av Interreg-prosjekter og andre prosjekter.¹²

Tabell 1.3 Grenseregionale prosjekter og finansieringen av disse (MDKK)

	Prosj. i alt	Ir-prosjek-	Samlet	Ir-finansie-	Annem	Gj.sn. Ir-	Gj.sn. and-
Nord-	32	13	55,25	50,5	4,75	3,89	4,75
Øresund	5	3	15,75	12,1	3,65	4,0	4,0
NORA	36	4	61,00	16,3	44,7	4,0	1,4

¹² Dette er prosjekter som grenseregionene har oppgitt at de deltar i som prosjekteier eller som medfinansierer.

¹³ Alle budsjettallene er avrundede tall.

Skjærgården	4	4	31,4	31,4	-	7,85	-
Kvarken	9	9	150,7	150,7	-	16,75	-
Mittnorden	5	1	19,32	18,44	0,88	18,44	0,22
Gränskomm.	4	2	9,83	7,88	1,95	3,94	1,95
ARKO	4	-	8,56	-	8,56	-	2,14

Tabellen viser stor variasjon når det gjelder omfang av prosjekter, der de geografisk store regionene har flest prosjekter, mens de mindre og folkerike har få, men store prosjekter. Noen, og da særlig Øresund og Kvarken, er gode til å samkjøre NMR- og Interreg-finansiering, mens andre har lite innslag av dette.

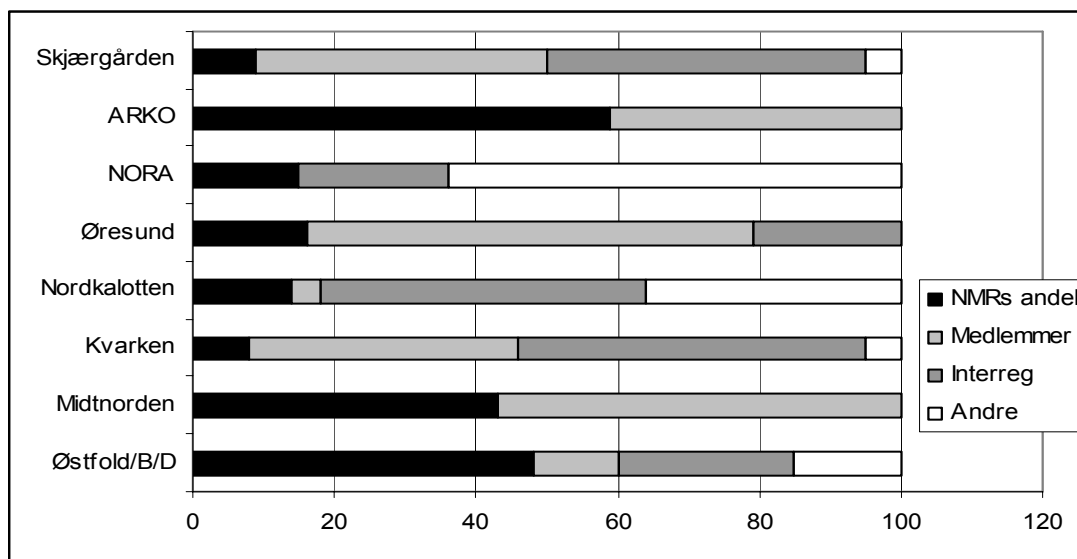
Mer detaljerte oversikter over prosjektaktivitetene er gjengitt i vedlegg.

1.5 Finansiering

Nordisk ministerråds samlede budsjett for 2004 er på 811,263 MDKK. Av dette er vel 29 millioner avsatt til regionalsektoren, som igjen fordeles mellom Nordregio (vel 10 millioner), spesielle innsatser/prosjekter (vel fire millioner) og grenseregionene, som samlet får 14,92 MDKK.

Nordisk ministerråd fullfinansierer vanligvis ikke prosjektaktivitetene som foregår i grenseregionene. Støtten fra Ministerrådet beløper seg sjelden til over 50 prosent, og i mange tilfeller utgjør prosjektstøtten fra Ministerrådet en liten del av samlet budsjett. Dette gjelder særlig Interreg-finansierte prosjekter, men også andre, der det til dels kan være inne mange ulike finansierer. Det er også stor forskjell på i hvilken grad grenseregionene eier og er aktive i å drive prosjektene, eller kun gir økonomisk støtte til aktivitetene. Vi finner også forskjeller når det gjelder å samfinansiere prosjektgjennomføringen med midler både fra Ministerrådet og et Interreg-program, der noen av grenseregionene kun har samfinansierte prosjekter (NMR og Interreg), mens det i andre er heller lite innslag av dette. Prosjekter med finansiering også fra Interreg-programmer er som regel vesentlig større enn de med kun finansiering fra Ministerrådet og andre offentlige eller private kilder. Figuren nedenfor viser hvordan fordelingen av finansiering av prosjektaktiviteter fra henholdsvis Ministerrådet og EUs Interreg-programmer er i de åtte grenseregionene.

Figur 1.2 Andel prosjekt med finansiering både fra NMR og et Interregprogram for de åtte grenseregionene. 2004. Prosent.



Figuren viser at for alle grenseregionenes del så er prosjektaktivitetene finansiert av andre aktører enn kun NMR. Kun for tre av grenseorganisasjonene; ARKO, Ø-B/D og Midtnorden utgjør prosjektstøtten fra NMR over 40 prosent av samlet støtte. For de andre grenseorganisasjonene utgjør NMR-støtten betydelig mindre, og for noen regioners del i underkant av 10 prosent. Samlet utgjør NMR-midlene svært lite rent økonomisk for det grenseregionale samarbeidet, men grenseregionene hevder med styrke at de nordiske pengene har stor symbolverdi, at støtte fra NMR gir et prosjekt status og prestisje, og at midlene er med på å utløse andre midler. I rene kroner eller Euro er det likevel fra annet hold enn NMR at de største midlene til grenseregionale prosjekter kommer fra.

Ifølge Nordisk Råds *The Nordic Agenda* fra 2003 kostet det samlede nordiske samarbeidet dette året ca. DKK 32 eller Euro 4,3 pr Norden-borger¹⁴. Ganger vi dette tallet med aktuelle befolkningsdata for de fem landene og de tre sjølstyreområdene, kommer vi til den nette sum av DKKmill. 780,253 eller EUROMill. 104,847. Til sammenlikning hadde regionalsektoren under Nordisk Ministerråd et budsjett samme år på om lag 20 MDKK hvorav de åtte GRSene fikk MDKK 14,7.

Av dette ser vi at regionalsektoren i Nordisk Ministerråd utgjør 2,56 prosent av de årlige kostnadene til alt samarbeid under Nordisk Ministerråd. Tilskuddet til driften av de åtte grenseregionale samarbeidsorganisasjonene utgjør for sin del 1,88 prosent av totalbudsjettet.

Samlet årlig tilskudd fra Nordisk ministerråd til grenseregionene varierer fra 390.000 danske kroner til i underkant av 4, 4 millioner DKK. Grenseregionene Østfold-Bohuslän/ Dalsland og det Nordatlantiske samarbeidsområdet – NORA - står for ytterpunktene. Ellers ser vi en todeling av tilskudd, der halvparten av organisasjonene får under en million årlig, de andre fra 1,7 til 4,3 millioner. Det er de små grenseregionene med lavt folketall som får minst tilskudd. Det betyr imidlertid ikke uten videre at gjennomsnittlig støtte pr innbygger er noenlunde lik region for region. Her er det betydelige forskjeller, og det er Skjærgården – med lavest folketall – som får høyest støtte pr innbygger, og langt over gjennomsnittet i den mest folkerike regionen, Øresund.

Tabell 1.4 Samlet NMR-finansiering, og fordelt pr samarbeidskomite, og pr innbygger i hver av grenseregionene.

	NMR-finansiering i 1000 DKK	Antall innbyggere	NMR-finansiering pr innbygger
Nordkalotten	3705	902686	4,1
NORA x)	4365	2435196	1,8
Kvarken	2415	748555	3,2
Midtnorden	610	1565432	0,4
Skjærgården	975	68178	14,3
ARKO	500	115467	4,3
Grensekomiteen Ø-B/D	390	352675	1,1
Øresund	1710	3583403	0,5
SUM	14670	9771592	1,5
x) Innbyggertallet for NORA blir så høyt fordi store deler av kyst-Norge inngår (alle fylkene fra Rogaland i sør til Finmark i nord).			

NMR-bevilgningen til grenseregionene i 2004 på i underkant av 15 millioner danske kroner betyr at Ministerrådet bruker en krone og femti danske øre pr innbygger i grenseregionene. Selv om Ministerrådet også gir annen støtte enn den vi har omtalt ovenfor, så utgjør samlet støtte til grenseregionalt samarbeid ikke store summer, heller ikke sett ut fra støtte pr grenseboer.

Det er med andre ord ikke resultater av store økonomiske innsatser som blir vurdert i denne rapporten, men hva grenseregionene makter å få ut av heller begrensede summer, og hvilke erfa-

¹⁴ Det nordiske samarbeidet finansieres av landene etter en særskilt formel som bygger på ”de respektive lands andel av samlede nordiske bruttonationalinkomst” (Kilde: NMR (2003) Budget for virksomheden 2004.

ringer de har med dette. Det er dette vi vil se nærmere på i det følgende, der vi først fokuserer på geografien i området, deretter diskuterer kort grensehindre, for så å diskutere hva man kan og bør mene med begrepet ”nordisk nytte”, og ser dette i forhold til det arbeidet som grenseregionene utfører. Deretter ser vi på styringsstrukturen for grensesamarbeidet, samarbeidsmønstre og på forholdet til Interreg-programmene i området. Rapporten avsluttes med et kort kapittel om forbedringspotensial i Ministerrådets nordiske grenseregionale virksomhet i form av fem handlingsråd eller anbefalinger.

1.6 Datagrunnlag og rapportering

Arbeidet med dette notatet vært gjennomført i perioden 26. mai til 26. august 2004. Notatet bygger dels på resultatene fra studier og analyse av en rekke dokumenter og publikasjoner som er produsert av eller for ulike organer innen organisasjonene Nordisk råd og Nordisk ministerråd, dels på samtaler med aktører knyttet til det grenseregionale arbeidsfeltet. Det er spesielt grunn til å framheve rapporterings-, styrings- og policy-dokumenter som den nordiske embetsmannskomiteen for regionalpolitikk – NERP – ,og grenseregionene selv har utarbeidet (årlige statusrapporter, årsmeldinger, handlingsprogrammer, midveisevalueringsrapporten etc.).

Notatet dra videre nytte av informasjon som grenseregionenes egne sekretærer/ sekretariater har stilt til vår disposisjon, dels gjennom åpenhjertige og reflekterte svar – over telefon – på våre spørsmål i en ganske omfangsrik intervjuguide, dels ved samme anledning ved våre to ansikt-til-ansikt intervjuer i Torshavn (NORA) og i København (Øresundskomiteen), og dels ved utførlige, skriftlige svar (Midt-Norden-komiteen, Nordkalottrådet og Skjærgårdssamarbeidet). ARKO har av for oss ukjente grunner funnet å ikke besvare våre ulike og gjentatte henvendelser. Samtalene med sekretariatene for grensekomiteene har slik vært svært nyttig for dette arbeidet. Liste over informanter er lagt ved (vedlegg 2), men vi skylder å gjøre oppmerksom på at de skriftlige svarene for de fleste regionenes del ble utformet av langt flere enn sekretærene, oftes i samarbeid med beredningsgruppene/styringsgruppene. Besvarelsene ble også utdypet i telefonintervju. Også ansikt-til-ansikt-intervjuene ble fulgt opp av telefonintervju. Sekretariatet ved Nordisk ministerråd har også vært svært hjelpelige med å framskaffe informasjon og data for vårt arbeid.

Notatet videre er bygget opp omkring de seks spørsmålene fra kontrollkomiteen. I kapittel 2 diskuterer vi grenseregionene og geografien, for å svare på om grenseregionene dekker et ”naturlig” område. Kapittel 3 diskuterer grensehindre i det nordiske samarbeidsområdet, og i kapittel 4 analyserer vi innholdet i og bruken av begrepet ”nordisk nytte/nordisk merverdi” og foreslår veier å gå for å operasjonalisere begrepet. Kapittel 5 omhandler grenseregionenes lydhørhet for styringssignaler og kontaknett til maktsentra. I kapittel 6 omtaler vi grenseregionenes samarbeid med andre aktører, og kapittel 7 tar opp forholdet mellom grenseregionene og Interregprogrammene. Notatet avsluttes med et kapittel om råd og anbefalinger.

2. Grenseregionene og ”geografien”

Det kan ikke gis ett entydig svar på kontrollkomiteens spørsmål i dette tilfellet. Svaret på spørsmålet – om de eksisterende regionene er naturlige - kan ikke – eller bør i et hvert fall ikke – gis uten- eller ovenfra. Alle grenseregionene – muligens med et visst unntak for NORA¹⁵ – er grodd fram nedenfra og i kraft av at noen i hvert enkelt område en gang i tiden så verdien av å samarbeide over nasjonsgrensene. Grenseregionene er også medlemsorganisasjoner, de er frivillige organisasjoner og de støttes økonomisk av sine medlemmer; i mange tilfeller med beløp som er like store eller større enn deres årlige NMR-bevilgning.

Det synes å være to interesser eller drivkrefter som styrer grenseregionenes frivillige innsats:

- en genuin interesse for og tro på nytten av og gleden ved nordisk samarbeid

¹⁵ Forløperen til NORA – Vestnorden-samarbeidet – ble i sin tid til ved aktiv innsats fra Ministerrådet i rollen som ”fødselshjelper”.

- erfaringer og opplevelser av at det nytter, det går an å samarbeide med naboen på den andre siden av grensen, det går an å få til mer når en jobber i lag

Dette gir seg blant annet uttrykk ved at grenseregionene så sterkt fremhever at EUs strukturfondsmidler skal betraktes som en finansieringskilde - om enn en stor og betydningsfull medfinansør. Grenseregionene er tilnærmet samstemte i denne betoningen, og i understrekningen av at det er NERPs og deres egne handlingsprogram og prioriteringer som styrer innretningen på de prosjektene som blir/er en del av for eksempel Interreg-programmene.

Noen av grenseregionene (Øresund, Nordkalotten, Grensekomiteen og ARKO) har opp gjennom årene gjennomført justeringer av sin "geografi" ut fra egne vurderinger av hva som var rett og hensiktsmessig, senest Grensekomiteen som tok inn Dalslands län på "medlemslisten" for noen år tilbake. Noen av grenseregionene gir uttrykk for at de fra tid til annen overveier om det territoriale arbeidsområdet er det optimale. Ingen av dem mener at dette er en aktuell problemstilling nå.

Som frivillige organisasjoner flest, må grenseregionene forholde seg til det "faktum" at samarbeid av denne typen generelt, og antagelig i enda større grad i grenseoverskridende samarbeidsorganisasjoner hvor så vel avstands- som språkbarrierer skaper store hindringer for samvirke – må følge den minst interesserte partnerens takt og tempo. Dette skaper behov for et nærmest kontinuerlig motivasjonsarbeid siden samarbeidet må drives under den tvangen som det gamle uttrykket "en kjede er ikke sterkere enn dens svakeste ledd" illustrerer. Denne "systemtvangen" medfører at en foretrekker det kjente og trygge framfor eksperimenter med territoriale endringer med utfall og konsekvenser en ikke kan kjenne særlig godt på forhånd.

2.1 Grenseregionene dekker et "frivillig territorium" som gir rom for både utgang og inngang

Dette avsnittet tar for seg det spørsmålet som kontrollkomiteen formulerte slik:

Är de existerande regionerna naturliga? Bör de utvidgas/inskränkas?

Grenseregionene er frivillige sammenslutninger som er grodd fram nedenfra – på grasrotnivå – i de aller fleste tilfeller. Unntaket er i en viss forstand NORA eller det tidligere Vestnordensamarbeidet hvor Nordisk råd og Nordisk ministerråd i sin tid spilte en viktig rolle som "fødselshjelper". For å overleve og for å lykkes i det de på ulike måter prøver å få til av grenseoverskridende aktiviteter, er grenseregionene helt avhengige av et visst nivå av fellesskapsfølelse – enten det er felles interesser eller felles problemer/ utfordringer. Grenseregionene er, kort sagt, slik de er, fordi de som driver dem, som er opptatt av dem, som er medlemmer i dem, som betaler kontingent til dem osv. mener at de bør dekke det territoriet de gjør – til enhver tid.

Et kjennetegn – noen vil kan hende kalle det et svakhetstegn – ved slike organisasjoner er at samarbeidet preges av den samme type "logikk" som beskrives i det gamle ordtaket: "en lenke er ikke sterkere enn dens svakeste ledd". Bredden, dybden og kraften i det grenseoverskridende samarbeidet blir derfor ikke større enn det den minst engasjerte eller interesserte ønsker. Derfor blir det en kontinuerlig oppgave for de styrende organer og sekretariatene i grenseregionene å drive informerende og motiverende arbeid både innad i egen organisasjon og utad i regionen for å engasjere så vel eksisterende som nye deltakere inn i partnerskapet.

Noen av grenseregionene (Øresund, Nordkalotten, Grensekomiteen og ARKO) har opp gjennom årene gjennomført justeringer av sin "geografi" ut fra egne vurderinger av hva som var rett og hensiktsmessig. Grensekomiteen tok for eksempel inn Dalslands län på "medlemslisten" for noen år tilbake. I løpet av handlingsplanperioden har Øresundskomiteen "tatt opp i seg" det tidligere grenseregionale samarbeidsområdet Bornholm-Sydvästra Skåne. Dette viser etter vårt syn at grenseregionene har et pragmatisk og fleksibelt forhold til "fasongen" på det territoriet de til enhver tid finner det hensiktsmessig å betjene.

Noen av grenseregionene gir uttrykk for at de fra tid til annen overveier om det territoriale arbeidsområdet er det optimale. Ingen av dem mener at dette er en aktuell problemstilling nå. Og slik bør det etter vår mening også være. Initiativet til å utvide eller innskrenke den "geografien" som den enkelte grenseregion arbeider innenfor, må komme nedenfra – enten fra de sty-

rende organer i grenseregionene eller fra et enkelt medlem av den frivillige organisasjonen dersom det er snakk om innskrenkning; eller etter en anmodning eller søknad med påfølgende vurdering dersom det er snakk om utvidelse.

2.2 Det grenseregionale samarbeidet blir ikke sterkere enn det den minst motiverte partner vil

Grenseregionene er et godt eksempel på at Norden var tidlig ute på området grenseregionalt samarbeid, og at de kunne danne et forbilde for EU, et "best practice"-eksempel for EUs Interreg A-satsing gjennom strukturfondene. Nordisk ministerråd gjennom NERP, og NERP via grenseregionene har prøvd å gjøre det samme – dog i langt mindre finansiell målestokk – som det EU har forsøkt å få til i InterregA, men med noe blandet suksess i alle fall i den første perioden.

Sett i et slikt perspektiv blir den store variasjonsbredden vi finner i de åtte grenseregionenes rammevilkår, utfordringsbilde og arbeidsvilkår snarere en fordel enn en ulempe for NMR og NERP. Ved sin støtte til disse åtte grenseregionale samarbeidsområdene over så pass lang tid har Ministerrådet etablert hva som kan kalles "laboratorier" for utprøving av praktisk og jordnær grenseoverskridende problemløsning. Til en viss grad kan nok NERP påberope seg å ha gjort en innsats for å samle inn og systematisere resultatene og erfaringene fra disse "laboratorieforsøkene", men mye mer og bedre målrettet arbeid kunne, etter vår mening, vært gjort. Blant annet ser vi tegn på at dette arbeidet ikke har vært kraftfullt nok i evalueringen av ministerrådets innsats i forbindelse med den såkalte nærområdestrategien (Ojanen, H. et al. (2004).

Dette er frivillig samarbeid mellom folk som først og fremst er opptatt av praktiske løsninger. De fleste av grenseregionene er organisasjoner som er vokst fram nedenfra, som har medlemmer som betaler kontingent eller bidrag som i de fleste tilfeller er like stort eller større enn NMR-bevilgningen. Dette er en virksomhet som kjennetegnes av at – slik en av våre informanter uttrykte det: "samarbeidet blir ikke bredere og dypere, eller det går ikke fortere framover enn det den minst engasjerte/interesserte aktøren i "partnerskapet" ønsker".

Dette er en innsikt som tilsvarer noe av det som er erkjennelsen fra en evaluering av et transnasjonalt samarbeidsprosjekt, nemlig "The study also illustrates that trans-national cooperation is a form of risk-taking for the partners getting involved in the projects. The framework provided and the combination of trans-national and interdisciplinary partnerships thus offers a broad range of good opportunities to produce potentially valuable results, though there is no guarantee without the motivation and commitments of individuals". (Böhme, K. and F. Joserand 2003).

3. Grensehindringer i det nordiske samarbeidsområdet

Grensehindringer for friere og lettere passering av nasjonsgrenser for folk og varer i Norden er av to slag:

- 1) de som Schlüter-prosessen dreier seg om: formalia, nasjonale regler og prosedyrer, administrativ praksis og liknende som det er svært viktig å gjøre noe effektivt/kraftfullt med, først og fremst i de regionene hvor intensiteten i grensetrafikken er særlig stor: Øresund, ARKO, og Østfold-Bohulän/Dalsland.
- 2) de som har med lange geografiske avstander, manglende eller dårlige kommunikasjonslinjer og kostbar transport å gjøre: Nordkalotten, Midtnorden, NORA, Skjærgården og Kvarken.

Skjærgårdssamarbeidet kan muligens plasseres i en mellomgruppe, sammen med Kvarkensamarbeidet – hvor samarbeidet omfatter områder i to land, men vi er likevel tilbøyelige til å se både Kvarken og Skjærgården som annerledes enn type a) fordi det dreier seg om geografiske områder med havområder i mellom, men uten et velfungerende, eller nedleggingstruet, transporttilbud.

Arbeidet med å redusere betydningen av grensehindrenger av type a) er viktigst og mest relevant for grenseregioner som kan kalles ”naboskapsregioner”: Øresundskomiteen, ARKO-samarbeidet og Grensekomiteen Østfold-Bohuslän/Dalsland.

Innsatsen for å dempe betydningen av grensehindrenger av type b) er viktigst og mest relevant for grenseregioner med sterkere preg av ”transnasjonalt samarbeid”: NORA, Nordkalottrådet, Midt-Nordenkomiteen, Kvarkenrådet, Skjærgårdssamarbeidet.

Alle de åtte grenseregionene har arbeidet og arbeider aktivt, men på ulik måte og med ulik kraft for å komme grensehindrengene til livs.

Grenseregionene som preges av type a)-problemer er de som umiddelbart vil ha størst nytte av at Schlüter-prosessen fullføres og når fram til gode, praktiske løsninger. I dette arbeidet har grenseregionene spilt en viss rolle i identifiseringen av praktiske grensepasseringshindringer. Øresundskomiteens arbeid har særlig vært preget av slik innsats. Praktiske, overførbare og brukbare resultater fra GOLIN-prosjektet imøteses med spent forventning.

Grenseregioner som preges av type b)-problemer har på mange måter hatt, og har fortsatt, en mye vanskeligere oppgave. Her trengs det både aktiv innsats over lengre tid i forhold til særlig nasjonale myndigheter og finansiering av så vel kostbare investeringer som drift av nye og bedre tverrkommunikasjonstilbud.

3.1 Avstand og nærhet som forklaring på hvordan organisasjonene forholder seg til grensehindringer

De åtte nordiske grenseregionene varierer til dels betydelig både med hensyn til størrelse (areal), folketall, språkforhold og reiseavstander (jfr kap. 1). Grenseregionen Skjærgården er minst i areal, med vel 1.500 km², mens NORAs areal er vel fire ganger så stort som samlet areal for alle de sju andre grenseregionene.¹⁶ Nordkalotten og Midtnorden er arealmessig de to nest største grenseregionene.

Øresundregionen er den mest folkerike grenseregionen i Norden, med i underkant av 3,6 millioner innbyggere, og med en folketetthet på ca. 172 innbyggere pr kvadratkilometer. Ingen av de andre grenseregionene er i nærheten av dette, grenseregionen som kommer nærmest – Østfold-Bohuslän/Dalsland – har en befolkningstetthet på i underkant av 44 innbyggere pr kvadratkilometer. Tallene for de andre seks grenseregionene er alle under 20, med NORA nederst, med en befolkningstetthet på 1 innbygger pr kvadratkilometer.

Både folketall og størrelse er vesentlig når vi skal forklare hvordan organisasjonene arbeider, og hvordan de forholder seg til grensehindringer.

Både når vi ser på prosjektaktiviteter og på svarene vi har fått fra de ulike grenseregionene, finner vi en todeling når det gjelder hvordan organisasjonene forholder seg til og arbeider med spørsmålet om grensehindringer. Denne todelingen kan snarere forklares ut fra geografi og dels folketall, enn ut fra organisering. Denne todelingen går mellom de geografisk sett små og ”tette” grenseregionene (Øresundregionen, ARKO og Østfold-Bohuslän/Dalsland) på den ene siden, og de geografisk sett store og ”spredte” og til dels grisgrendte grenseregionene på den andre siden. Det er disse to typene grenseregioner vi kaller henholdsvis naboskapskapsregioner og transnasjonale grenseregioner.

De fem ”arealstore” grenseregionene kjennetegnes alle av stor avstand mellom ytterpunktene i det geografiske området de betjener. Men også mellom de ulike sentra de betjener er reisene lange og heller krevende, og ikke minst kostbare. Reisene kan bli både dyre og tidkrevende, fordi transportsystemene er tilpasset nasjonale behov og interesser, mens grenseregionenes behov for bedre tverrforbindelser øst-vest er dårlig tilgodesett. Det er altså avstand og nærhet som først og fremst skiller mellom disse to gruppene av grenseregioner. Men vi kan ikke unnlate et tredje kjennetegn; språk. Dette har å gjøre med antall deltakerland i grenseregionene, som er to i de tette regionene, og tre eller fire i de andre. Der det er to deltakerland med (Danmark og Sverige, eller Sverige og Norge), forstår man hverandres språk, mens det for den andre gruppens del i mange tilfeller vil være behov for tolketjeneste eller for å bruke et tredje språk, engelsk, fordi man ikke uten videre forstår hverandres morsmål/førstespråk.

De ”tette” grenseregionene er klart mest opptatt av arbeidet med å identifisere og avskaffe grensehindringer, dvs. hindringer som gjør hverdagen som grenseboer unødvendig vanskelig, og som gjør det vanskelig å fungere som et felles bo- og arbeidsmarked der det er mulig og ønskelig. Dette kan være spørsmål knyttet til skatter, toll, avgifter, forsikringer, arbeidsmarkeds-spørsmål etc. For disse grenseorganisasjonene kom Poul Schlüters arbeid for Nordisk råd som noe svært ønskelig, og som det ble sagt fra en av våre informanter: ”Endelig interesserte Nordisk råd seg for våre problemstillinger”. Med en målsetting om å utvikle grensearbeidsmarkedet, og å gjøre hverdagshindringer knyttet til det å leve og bo i grenseregioner enklere, for eksempel i forhold til å studere i nabolandene, i forholdet til kommunikasjon, trygdeordninger og lignende, kom Nordisk råds initiativ vedrørende arbeidet med å fjerne grensehindringer – Poul Schlüters-initiativet – som bestilt for grenseregionene som hadde påpekt større og mindre grensehindringer i årevis.

GOLIN-prosjektet¹⁷ er et godt eksempel her, der grenseregionene Øresund, ARKO, Østfold-Bohuslän/Dalsland, samt Haparanda-Tornio kommuner deltar¹⁸. Prosjektet er finansiert av NMR og de fire deltakerorganisasjonene. Formålet med prosjektet er å sammenlikne konkrete ek-

¹⁶ Dette er ikke inkludert havområdene, det er Grønlands store areal og at det meste av kyst-Norge deltar som er hovedårsaken til NORAs størrelse.

¹⁷ GOLIN står for Grenseregionale Optimale Løsninger i Norden

¹⁸ Prosjektet pågår fremdeles.

sempler på hvordan grenseoverskridende samarbeid og felles ressursutnyttelse er håndtert i de respektive regionene. Det vektlegges å se på hvilke problemer som gjør seg gjeldende, hvilke løsninger man har funnet og prøvd ut, og hvilke resultater dette har medført innenfor utvalgte områder av det grenseregionale arbeidsmarkedet. I tillegg til konkrete ideer og inspirasjon til videre arbeid er prosjektet med på å skape nettverk mellom personer og organisasjoner i de nordiske grenseregionene.

GOLIN-prosjektet omfatter mange vesentlige forhold når det gjelder grenseregionale aktiviteter. Det tar opp vesentlige grenseregionale hindringer, man sprer kunnskap om erfaringer og gangbare løsninger, og prosjektet medfører nettverksbygging. I tillegg illustrerer prosjektet at grenseregionalt samarbeid som er spesielt aktuelt for en type grenseregioner – de vi kaller naboskapsregionene – også er vesentlig for de andre grenseregionene, eller i alle fall noen av dem. Tornio-Haparanda er to grensekommuner nederst i Tornedalen, og er samtidig en del av den store grenseregionen Nordkalotten, som i denne sammenhengen har nytte at det arbeidet som drives i naboskapsregionene lengre sør.

Utfordringene for den andre gruppen grenseregioner er andre, og dreier seg i mye mindre grad om det som i denne sammenhengen blir kalt for grensehindringer. For disse grenseregionene er målsettingen først å fremst å bringe folk, institusjoner, organisasjoner og bedrifter sammen, og ut fra det få til samarbeid. Målene er blant annet det å kunne samarbeide på tvers av landegrensene med utviklingsprosjekt – og da gjelder det å overvinne avstand og komme i en posisjon der man gjensidig kan utnytte hverandres kompetanse. Store avstander og det at det i stor grad er snakk om små organisasjoner eller bedrifter kan gjøre utfordringene store. Men også her kan nasjonale regler og lovgiving være et hinder, selv om det er færre eksempler på dette.

Og avstand i denne sammenhengen er ikke bare geografisk avstand, men også det som berører kultur, skikker og tradisjoner – enten de dreier seg om kulturelle forhold eller byråkratiske ordninger. Og framfor alt dreier det seg om språk. For det er i disse grenseregionene vi finner de største forskjellene når det gjelder språk. Mens grenseboerne i ARKO- eller Øresundregionen forstår hverandre forholdsvis enkelt ved å bruke sitt eget morsmål, så er ikke det samme tilfelle i grenseregionene NORA, Nordkalotten, Midtnorden, Kvarken og til dels i Skjærgården. Det kan i en del tilfeller kreve at man bruker for eksempel engelsk som møtespråk/fellesspråk, eller at man bruker tolk, slik noen av grenseregionene gjør, noe som koster penger. Bruk av engelsk er ikke uten videre uproblematisk, ikke alle ønsker å bruke engelsk som fellesspråket i nordisk samhandling, og i noen grad kan også engelskkunnskapene være et problem. Problemet med bruk av tolk er særlig knyttet til kostnadene. Selv om språkspørsmålet ikke er noe problem for store deler av Norden, så bør man ikke overse det faktum at språkkunnskapene kan være en barriere for samhandling, og er det i deler av Norden, man kan ganske enkelt ikke se bort fra at ikke alle i den nordiske regionen tilhører samme språkfamilie.

Om vi ser på hvordan grenseregionene svarer på spørsmålet om organisasjonene bidrar til å identifisere grensehindringer, så samsvarer disse i stor grad med tidligere evaluering av grenseregionene (Mønnesland og Moen 1999). Evalueringen som NMR/NERP gjennomførte høsten 2003 ("Evalueringsrapporten 2003") berører også dette spørsmålet, og her blir det konkludert med at spørsmålet får "forholdsvis dårlige bedømmelser, selvom flere af organisationerne angiver, at de har arbejdet med at identificere og løse grænsehindringer. Eksemplerne der fremhæves, er dog primært i forbindelse med projekter, hvor grænsehindringer er blevet løst eller afhjulpel lokalt."¹⁹

Det er likevel først og fremst i prosessen med å identifisere grensehindringer, og peke på hva som utgjør problem for et velfungerende samkvem på tvers av nasjonalgrenser at grenseregio-

¹⁹ Det er noe uklart hva som menes med denne formuleringen. I form er det en innvending eller beklagelse, der det blir pekt på at løsningene bare er lokale. For folk flest i de ulike grenseregionene vil vi likevel tro at slike "lokale" løsninger kan gjøre de daglige grensepasseringene enklere, og slik vil ha stor verdi. Men det kan også være at løsningene er "lokale" på den måten at de ikke gir lærdom som kan overføres til andre grenseregioner eller brukes i Nmr-systemet. Hvilke av tolkningene som er mest rimelig, kan vi dessverre ikke bedømme ut fra rapporten eller fra svarene på våre egne spørsmål i forbindelse med datainnsamlingen til dette arbeidet.

nene kan gjøre størst innsats. Når det gjelder å løse disse utfordringene og problemene, så legges ansvaret i stor grad på de nasjonale nivåene. Endringer og harmoniseringer i skatteregler, tollregler, regelverk knyttet til arbeidsmarked og så videre er det statlige myndigheter som er ansvarlige for, og grenseregionenes oppgave er å påpeke det som utgjør hindringer. Dette forholdet er også grenseregionene meget klare på, og de har en klar oppfatning om hvor grensene for deres ansvar og muligheter går. "Evalueringsrapporten 2003" (Ottesen 2003) påpeker det samme. Og dette er heller ingen ny erkjennelse når det gjelder de grenseregionale samarbeidsområdenes innsats i kampen om å redusere hindre for utvungen, folkelig grensepassasje. Eksakt det samme hovedinntrykket hadde vi da vi gjennomførte evalueringen av grenseområdene sist på 1980-tallet (Hjern og Moen 1989).

4. Nordisk nytte og merverdi – hva er det og hvordan skapes slikt?

Begrepene nordisk nytte og nordisk merverdi synes å være av relativt ny dato i NR- og NMR-sammenheng. Begrepene ser ut til å fungere mer som "mantra-påberoping" enn som klare krav eller operasjonelle resultatindikatorer.

Når det gjelder operasjonaliseringen av hva som er "nordisk grenseregional nytte eller merverdi" kan ulike ambisjonsnivåer legges til grunn. Nivå I, som er det laveste, kan presiseres i tråd med EUs tidlige ambisjonsnivå for Interreg A-programmene: kravet om at ethvert prosjekt eller tiltak skal ha en klar kobling til grensespørsmål, være grenseoverskridende med partnere fra begge/alle land og først og fremst være et redskap for samhörighet og samarbeid i regionen. Målt mot en slik målestokk, er vi ikke i tvil om at det aller meste av det arbeidet som grenseregionene har gjort i egen regi eller som medfinansior i andres prosjekter, klart må få toppkarakter i "øvelsen" å skape grenseregional nytte/merverdi.

Men spørsmålet må stilles: er dette et tilfredsstillende ambisjonsnivå for NMRs grenseregionale samarbeidsområder? Vi mener nei. Og begrunnelsen for dette er de lange tradisjonene som dette samarbeidet har, og de rike erfaringene som NMR og NERP har, eller burde ha, å øse av. NMRs grenseregioner hadde i de fleste tilfeller allerede en lang "fartstid" bak seg som praktikere i konkret grenseoverskridende samarbeid da EU introduserte sine første, famlende forsøk på å få til det samme tidlig på 1990-tallet. Vi mener at NMRs innsats i det grenseregionale arbeidet bør måles mot en målestokk som kan formuleres eller operasjonaliseres på denne måten:

Nordisk grenseregional nytte, eller det å få til nordisk merverdi, inntreffer når noe som er av verdi for Nordens beboere eller miljø, blir skapt gjennom felles løsninger som bygger på eller bygger opp om grenseregional samhörighet. Innsatsen ville ikke vært mulig uten støtte fra Nordisk råd/Nordisk ministerråd". Denne definisjonen samsvarer i stor, men ikke fullkommen, grad med den offisielle definisjonen som Nordisk råd/Nordisk ministerråd legger til grunn for sin allmenne virksomhet²⁰: "All verksamhet inom det officiella nordiska samarbetet prövas enligt principerna om nordisk nytta. Alla aktiviteter i nordisk regi skall uppfylla följande kriterier:

- Avse verksamhet som annars skedde i nationell regi, men där påtagliga positiva effekter uppnås genom gemensama nordiska lösningar.
- Manifestera och utveckla nordisk samhörighet.
- Öka nordisk kompetens och konkurrenskraft."

Også målt mot denne målestokken mener vi at grenseregionene i virkeligheten presterer på et høyt nivå, selv om det knapt kan hevdes at de har et avklart forhold til hvordan begrepene skal operasjonaliseres. Men her er de i "godt selskap" idet det er vårt bestemte inntrykk at det samme gjelder de aller fleste – om ikke alle – av de øvrige delene eller aktørene innen NR- og NMR-systemene.

²⁰ Kilde her er bl.a. bildeserien (fotos/overheads) "Fokus på Norden" (Nordiska rådet/Nordiska ministerrådet)

4.1 Ulike forsøk på å gi et innhold til begrepene nordisk nytte/merverdi

Spørsmålet om virksomheten i grenseregionene har nordisk nytte eller skaper nordisk merverdi må sees i sammenheng med hva som var den opprinnelige meningen med opprettelsen av de ulike samarbeidsområdene. Og om utviklingen siden kunne skjedd uten støtten fra Nordisk ministerråd i første omgang og senere Interreg IIA og IIIA. Er det ekte samarbeidsprosjekter som gjennomføres, eller er det bare/ofte snakk om at en jobber jamsides – om ikke ”rygg mot rygg” – på hver sin side av grensen(e)?

Vi har søkt i og analysert en rekke ulike publikasjoner fra Nordisk råds og Nordisk ministerråds ulike organer, komiteer og grupper.²¹ Vi finner at:

- begrepene ”nordisk nytte/nytta” og/eller ”nordisk merverdi/-värde” ikke opptrer særlig hyppig,
- begrepene sjelden eller aldri defineres, eller gis et noenlunde presist meningsinnhold,
- begrepene – der de opptrer – framstår nærmest som et ’mantra’ eller som et egenerklært stempel på at noe er nyttig og verdifullt

Vi tror at disse begrepene er ganske nylig innført i NR- og NMR-vokabulærene, og vi har en mistanke om at det er EU-sjargongen med betoningen av at – særlig strukturfondene – skal gi ”value added” som har påvirket språkbruken.²²

I bildeserien (fotos/overheads) ”Fokus på Norden” (Nordiska rådet/Nordiska ministerrådet) defineres ”nordisk nytta” på denne måten: ”All verksamhet inom det officiella nordiska samarbetet prövas enligt principerna om nordisk nytta. Alla aktiviteter i nordisk regi skall uppfylla följande kriterier:

- Avse verksamhet som annars skedde i nationell regi, men där påtagliga positiva effekter uppnås genom gemensama nordisk lösningar.
- Manifestera och utveckla nordisk samhörighet.
- Öka nordisk kompetens och konkurrenskraft.”

Det som ligger bak kontrollkomiteens spørsmål og interesse for begrepene ”nordisk nytte”²³ og ”nordisk merverdi”²⁴, er trolig spørsmål eller problemstillinger som:

- kunne NR/NMR brukt pengene sine til noe annet/på en bedre måte?
- får NR/NMR fullgod ”valuta for denne pengebruken”?
- har NR/NMR/NERP tilstrekkelig god styring og kontroll med at pengene brukes til slike formål som ”de høyere makter” innenfor Nordisk råd-systemet til enhver tid er opptatt av/prioriterer?

og, gitt at det å:

- påvise, dempe, redusere eller eliminere grensebarrierer, dvs. allehånde regler, retningslinjer og praksiser som gjør det vanskeligere (enn det kunne/burde være) å krysse riksgrensen uansett hva slags ærend (med unntak av illegale forehavender) folk måtte ha, er grenseregionenes hovedoppgave (og her er det knapt noen divergenser i syn mellom den enkelte grenseregion og NR/NMR),

²¹ De viktigste dokumentene framgår av litteraturlista.

²² Dette EU-begrepet er heller ikke lett å feste (be)grep på. For eksempel skriver John Bachtler og Sanda Taylor: ”the concept of added value, is however, not well-defined and entails considerable subjectivity. Different actors, working within or outside EU regional policy at different levels, may perceive and interpret the added value of the Structural Funds in very different ways”. (Bachtler, J. and S. Taylor S. 2003).

²³ Vi tolker dette begrepet slik at det tilsvarer det som i EU-terminologien kalles ”value added” når det er tale om beskrivelser og vurderinger av hvilke virkninger innsatsen av strukturfondsmidler har.

²⁴ Dette begrepet har vi valgt å tolke som en tilpasning til det som kalles ”leverage effects” i EU-terminologien, det vil si en betegnelse eller et mål på hvor store og hvor mange andre ressurser som utløses ved for eksempel innsats av et visst beløp med strukturfondsmidler.

så kan første kulepkt. presiseres til for eksempel:

- bør NR/NMR bruke noe av/alle de pengene som bevilges til grenseregionene til flere målrettede punktinsatser av Schlüter-typen?

4.2 Interreg-systemenes definisjon av ”nytte”

I Interreg-sammenheng inngår vanligvis krav og kriterier som vist i følgende sitat (Mønnesland et al.1998):

alla åtgärder och projekt skall ha klar koppling till gränsfrågorna , vara gränsöverskridande med svenska och norska parter och primärt vara ett instrument för samhörighet och samarbete i regionen.

En formulering som denne dekker i store trekk det som EU-kommisjonen definerer som det høyeste ambisjonsnivået for genuint grenseoverskridende prosjekter innen Interreg-programmene. I EU-systemet er - det formelle – kravet om at samarbeidet/prosjektet skal ha (minst) en partner/deltager fra hver sin side av (riks)grensen tillagt meget stor vekt. Dette ambisjonsnivået kan i en NMR-kontekst knapt kalles særlig ambisiøst. Vurdert etter en slik målestokk er det liten tvil om at de aller fleste av de prosjekter som blir lansert og gjennomført med hel eller delvis finansiering fra NMR/NERP, må få karakteren særdeles godt, genuint gjennomført grenseoverskridende prosjekt.

I samme kilde som nevnt over, heter det (s. 170):

Som påpekt i NIBRs delrapport 1 (Sammenliknende vurdering) har det over tid i EU skjedd en vektlegging av at Interreg-prosjekter skal være noe mer enn at man sammenstiller og parallellkjører separate aktiviteter på hver side av nasjonsgrensen (å arbeide ”rygg mot rygg”). Det fokuseres i økende grad på at prosjektene skal være genuint grenseoverskridende i den forstand at det er snakk om mer integrerte aktiviteter, hvor det kan oppnås reelle samarbeidsgevinster.

Og, samme sted:

Den grenseregionale gevinst bør vurderes både ut fra merutbyttet ved å jobbe over grensen (i forhold til det å ikke gjøre det) og ut fra prosjektets geografiske omfang/bredde i deltakelse.

På et visst – ikke særlig høyt – ambisjonsnivå kan det argumenteres for at godkjente Interreg-prosjekter som er initiert, NMR-medfinansiert, eiet og drevet av en av NERPs grenseregionale samarbeidsorganisasjoner, har kommet gjennom et kritisk nåløye når det gjelder potensiale for genuin grenseoverskridende virksomhet. Og at prosjektet dermed er vurdert som et ”nordisk nyttig” prosjekt av en kvalifisert og kompetent beslutningsgruppe.

Spørsmålet dette reiser, er om det er (gode) grunner for at NR/NMR bør ha et høyere ambisjonsnivå når det gjelder dette enn det EU-kommisjonen har? Svaret kan eller bør ikke umiddelbart bli nei. Og grunnen til det er først og fremst de lange tradisjonene som grenseregionalt samarbeid – både med og uten NMR-sponsing – har i Norden. Dette burde borge for så vel prosesskompetanse: evne til å sette praktisk grenseoverskridende samarbeid ut i livet som substanskompetanse: kunnskap om hva som virker og ikke virker og evne til smidig overvinnelse av grensepasseringshindre.

4.3 Grenseregionene har, som de fleste andre, et uavklart forhold til begrepene

”Evalueringsrapporten (2003)”²⁵ gjengir resultater fra en ”egnevaluering”, dvs. at den bygger på hver enkelt grenseregions besvarelse av på forhånd – av NERP-sekretariatet – oppsatte spørsmål. Enquetens spørsmål 6 går rett til kjernen av det vi er opptatt av her:

På vilket sätt ger det gränsregionala samarbetet nordisk nytta? Ge exempel.

Som et generelt resultat av de grenseregionale samarbeidsområdenes svar på dette spørsmålet, skriver rapportforfatteren: ”De gränseregionala samsamarbejdsorganisastioner sætter i høj grad lighedstegn mellem nordisk nytte og det at være en gränseregional samsamarbejdsorganisation, der arbejder på tværs af en grænse mellem to nordiske lande”. Vi har altså her å gjøre med et tautologisk uttrykk²⁶, og da i betydning 1 nedenfor. Av den mer detaljerte redegjørelse for svarene går det fram at de enkelte grenseregionale samarbeidsorganisasjonene nok har mer nyanserte oppfatninger. Svarene er anonymisert sammenstilt i tabellen nedenfor.

Tabell 4.1 ”På vilket sätt ger det gränsregionala samarbetet nordisk nytta?”

Ulike måter som det grenseregionale samarbeidet gir nordisk nytte på	Sammenfatning: ”N n” er, eller skapes ved:
”ved at erfaringer og løsningsmuligheter som vinnes gjennom harmoniseringsarbeid, kan komme til nytte i Xx-komiteens nordiske samarbeid”	spredning av erfaringer fra arbeidet i et grs til andre grs og andre deler av NMR-systemet
”gjennom arbeid for integrasjon, et felles arbeidsmarked og for at regionen i økende grad oppfattes som en helhet”	integrasjon, fellesskap, regionbygging
”ved at Zz-komiteen er en bredt sammensatt organisasjon med deltakelse fra tre land skaper større kunnskap om Norden og nordisk identitet”	kunnskapsbygging om Norden og nordisk identitet
”mange av aktivitetene over grensen ville aldri blitt realisert uten det grenseregionale samarbeidet som øker integrasjonen i regionene og dermed mellom de nordiske landene”	økt regional og nordisk integrasjon
”nordisk nytte skapes når nordiske midler via Yy-komiteen gir nordiske verdier og innflytelse over den prosjektvirksomheten som komiteen driver”	tautologisk samt betydningen av nordisk ”vinkling” på Interreg-prosjekter
”samarbeid over grenser skaper en merverdi dels for de enkelte deltakere og dels for regionen. Slikt samarbeid gir også innsikt i hvordan problemer løses i andre land”	grenseregionalt samarbeid er merverdiskapende i seg selv og gir erfaringsutveksling
”ved en profilering og markedsføring av særskilte nordiske næringsveier og nordisk spisskompetanse”	profilering av nordisk særpreg og spisskompetanse
”ved at det skapes en region og en regional bevissthet som kan utvikles og forbedres”	regionbygging, arbeid for felles bevissthet/identitet

²⁵ Ottesen, R. (november 2003), op. cit.

²⁶ tautologi (av gr. *to auto*, det samme). 1. (logikk). En logisk formel som er sammensatt av minst to enklere utsagn, er en tautologi når formelen blir sann uansett hvilken sannhetsverdi (sann eller falsk) man tilskriver formelens enkeltutsagn. 2. Et språklig uttrykk som bruker to (e. flere) ulike ord for å si en og samme ting, noen ganger som stilistisk virkemiddel (”evig og alltid”), andre ganger stilbrytende (”ugift ungkar”).

Hvilke problemer/utfordringer er det er det i disse (grense)områdene som krever genuine grenseoverskridende tiltak/løsninger? Gitt at en lykkes i å sette sammen en noenlunde logisk og plausibel oversikt over dette, kan en da med en viss sikkerhet anta at det skapes nordisk nytte/merverdi dersom det gjennomføres prosjekter som lykkes i å ta tak i utfordringene/løse problemer på ett eller flere av disse områdene? Vi tror det.

De grenseregionale samarbeidsområdene har som vist – som de fleste av de øvrige aktørene i NR-/NMR-systemene – et ikke helt avklart forhold til begrepenes innhold og hvordan de eventuelt skal operasjonaliseres. I Evalueringsrapporten (Ottesen 2003) er dette spørsmålet også berørt i spørsmål 7 hvor en bl.a. spør om ”Hur säkras nordisk nytta då medlen används i externa projekt (projekt som inte drivs i egen regi)?”. Her finner vi eksempler på at svarerene har forsøkt å nærme seg svar på spørsmålet på ulike måter. Vi tar med noen anonymiserte eksempler (i kursiv) med våre kommentarer:

- i) Den nordiske nytte består i, at samtlige projekter går på tværs af grænsen, og bidrager med direkte eller indirekte nytte for regionen.

Her har vi et eksempel på et definisjonsforsøk som i første ledd ligger nær opp til det som EU-kommisjonen i sin tid definerte som det høyeste ambisjonsnivå. Andre ledd i definisjonen setter et implisitt likhetstegn mellom lokal grenseregional nytte og ”nordisk nytte” uten at dette er forklart eller begrunnet. Som det går fram av skjemaet i anbudet, mener/-te vi at dette forholdet ikke kunne eller burde betraktes som et rett fram, en-til-en-forhold.

- ii) De eksterne projekter [skal] per definition have nordisk nytte for at blive et projekt i Xx-komiteens regi.

Dette er vel nærmest en tautologisk definisjon hvor det er umulig å begrepsfeste betydningen uten nærmere kunnskap om de operasjonaliseringer som Xx-komiteen nødvendigvis må ha foretatt hvis prosjektutvelgingen skal gjøres på en måte som sikrer at prosjektene virkelig gir ”nordisk nytte”. Slik kunnskap har vi imidlertid ikke, og vi må sant og si også spørre om Xx-komiteen virkelig har den? Hvis de – mot formodning hadde den – hvorfor har de da ikke grepet sjansen til å gi den til beste/dele den med oss og sine øvrige nordiske ”grensearbeidere”?

- iii) Yy-komiteen fremhever desuden, at engagement i andre programmers projekter kun sker, hvor det er sammenfald med Yy-komiteens strategiske indsats og dermed også, hvor det er tale om nordisk nytte.

Dette definisjonsforsøket har mange likhetstrekk med ii) og vi anser det for å være tautologisk.

- iv) Zz-komiteen betoner, at nordisk nytte i komiteens eksterne projekter sikres i projekternes forberedelse. Projektet skal påvirke mer enn en del af regionen og projektet bør ligge inden for handlingsplanens rammer.

Andre ledd i definisjonen antar vi tilsvarer EU-kommisjonens definisjon av høyeste ambisjonsnivå, mens siste ledd har form av en presisering som langt på veg også kan tolkes som en operasjonalisering²⁷ gitt at bestemte betingelser er oppfylt.

- v) Den nordiske nytte sikres gjennom at a,b,c's projekter ligger i linje med Qq-komiteens handlingsprogram.

Definisjonen gir en brukbar definisjon/operasjonalisering gitt at komiteens handlingsprogram tilfredsstillende krav som er omtalt i iv) over.

²⁷ Det framgår ikke hvilken handlingsplan det er tale om, Zz-komiteens egen eller Närps. For argumentasjonens skyld spiller ikke dette noen rolle gitt at den ene eller den andre planen har en brukbar, operasjonell definisjon av ”nordisk nytte”. Hvilket den/de etter all sannsynlighet ikke har.

4.4 Ministerrådet bør stille høyere krav til nytte enn det Interreg-reglementene gjør

EUs ”ambisiøse” definisjon av det genuint grenseoverskridende eller grenseregional nytte bør være en del av NRs/NMRs/NERPs definisjon av for eksempel ”nordisk nytte”, men lista bør legges høyere enn som så. Spørsmålene er bare hvordan lista skal se ut – og hvor høyt skal den legges, og ikke minst hva slags målestokk som skal brukes til høydemålingen?

Hva er ”nordisk nytte”? Jo, ”nordisk nytte” mener vi er innsats som:

- bygger opp/videreutvikler et bilde av Norden – som image eller ’merkevare’ (Norden som ”clean, cool, calm, considerate, creative” etc.) dvs. merkebygging eller ’branding’ i forhold til omverdenen
- bidrar til å – ytterligere – bygge opp en felles identitetsfølelse (/region) hos folk som bor, bygger, arbeider og skaper verdier (av ulikt slag) i området ”Norden”
- utnytter potensialer for læring av naboen og legger grunnlag for erfaringsutveksling/overføring mellom naboer/naboregioner som riksgrenser skiller, dvs. som bidrar til integrasjon, solidaritet, ”kommunitarianisme”, samhörighet
- bidrar til regionbygging gjennom kulturutvekslende og identitetskapende aktivitet, dvs. som forsterker følelsen av samhörighet og fellesskap i det aktuelle grenseområdet

Hva er ”nordisk merverdi”? Jo, ”nordisk merverdi” er, eller skapes, når NMR-pengene som kanaliseres via grenseregionene:

- utløser eller aktiviserer andre ressurser eller verdier det være seg i form av human, finansiell eller sosial kapital
- bidrar til/utløser annen medfinansiering (lokal, regional, internasjonal, Interreg etc.) som gjør det mulig å drive virksomhet/prosjekter som gir nordisk nytte mer effektivt eller på bredere front
- supplerer og/eller bidrar til å optimalisere nasjonale/regionale (regionalpolitiske) innsatser på hver sin side av (riks)grensen

På hvilke arbeidsområder er det grunn til å forvente at en ”får mest igjen for pengene”, dvs. skaper nordisk og grenseregional nytte/merverdi? Jo, vår undersøkelse viser at dette gjelder områder som disse:

- elver og rennende vann som krysser ei riksgrense med tiltak mot forurensning, forurensning og forurensning, mot spredning av sykdommer og annet fanteri til fisk og andre vannlevende organismer av ymse art, tilrettelegging for og styring av fritidsaktiviteter til vanns (og til lands) som padling, fiske, båtliv, camping (avfallshåndtering, toaletter, skilting, felles fiskekort etc.)
- kommunikasjoner av enhver art: veg, bane, stier, fly og vannbåren for transport av personer og gods, men også av energi (el), informasjon og allehånde budskap (aviser, massemedier, IKT-infrastruktur som bredbånd o.l.) Spesielt viktig er slike kommunikasjonslinjer/-midler som går ”på tvers” av de århundrelange, tradisjonelle ferdselsvegene mellom sentrum – hovedstadsområdene – og de nordiske, gravgrendte periferiene.
- identitetsutvikling og kulturutveksling i vid forstand; innsats rettet mot å redusere alle barrierer mot utvungen og kollektiv samhandling på kryss og tvers av (riks)grensen som kan utnytte og optimalisere gjensidige/ømsesidige komparative fortrinn
- språkpolitikk - for å styrke språklig identitet (mot engelsk), og for å styrke språkkunnskap/kjennskap på tvers av grensene, dvs et nordisk språksamfunn (her er utfordringene utvilsomt størst i forhold til finsk og samisk)

- videreutvikling av et felles nordisk arbeids- og utdanningsmarked som ikke hemmes av formelle nasjonale regler som ikke er harmonisert godt nok med hverandre, eller av stivbeint og bokstavtro nasjonal praktisering av slike regler og retningslinjer. I dette arbeidet blir det ekstra viktig å legge forholdene til rette for en syntese mellom innholdet i og resultatene fra "Schlüter-prosessen" og grenseregionenes funksjon som "lytteposter" for NERP når det gjelder å sette ord på de praktiske, dagligdagse hindringene som grenseboerne og grenseregionbedriftene opplever.

For vår egen del mener vi at begrepene "nordisk nytte/nordisk merverdi" kan gis følgende innhold/definisjon: "Nordisk nytte, eller det å få til nordisk merverdi, inntreffer når noe som er til gode for Nordens beboere eller miljø, blir skapt og som ellers ikke ville blitt gjennomført dersom tiltaket ikke hadde fått støtte fra Nordisk råd/Nordisk ministerråd".

Vi mener altså at begrepene må ha noe med addisjonalitet å gjøre, dvs. at den virksomheten som drives i regi av Ministerrådets grenseregionale samarbeidsområder, må tilføre øvrig aktivitet i områdene noe av betydning som ellers ikke ville skjedd. Bruken av Ministerrådets penger må utløse en form for samarbeid som øvrige aktører ikke ville klart alene, denne samarbeidsformen må ha preg av å være genuint grenseoverskridende, dvs. prosjektene må ha samarbeidende og jevnsterke parter på begge/alle sider av grensen(e). Og endelig bør bruken av Ministerrådets penger utløse tilleggsressurser fra andre hold/finansierer.

5. Grenseregionenes lydhørhet for styringssignaler og kontaktnett til maktsentra

Forholdet mellom grenseregionene og NERP/NMRS har til tider vært – og er til dels – noe anstrengt. Det er en viss uro hos noen av grenseregionene i forbindelse med at arbeidet med det nye handlingsprogrammet er startet,²⁸ noe som blant annet kan forklares ut fra et for grenseregionene noe uklart forhold mellom betydningen og målsettingen ved ulike evalueringer og underlagsarbeidet for det nye handlingsprogrammet. En oppklaring her vil trolig rydde av veie den usikkerheten grenseregionene opplever i forhold til sitt framtidige arbeid.

Grenseregionene oppfatter ikke NERP som en spesielt "krevende oppdragsgiver". De oppfatter NMR-regimet som et mye mykere og betydelig mer fleksibelt system enn for eksempel Interreg-regimet. Riktignok gir noen av grenseregionen uttrykk for at de føler seg "gjennomevaluert", men det har nok også sammenheng med at de fleste av dem også er gjort til gjenstand for de tre periodiske Interreg-evalueringene. Generelt har vi inntrykk av at NERP – og da ser vi bort fra de relativt klare signalene som gjeldende handlingsprogram inneholder – i den "løpende" styringen av regionalsektoren og grenseregionene sender ut få sterke styringssignaler. Vi har for eksempel ikke registrert at NERP/NMRs har formidlet eventuelle endringer i prioriteringer med basis i de skiftende ordførerprogrammene til grenseregionene på noen klar måte.

Når dette er sagt, må det tilføyes at grenseregionene selv med styrke hevder at de gjerne vil "lytte til" NERP. Men at det slett ikke alltid er så lett å oppfatte om – og i tilfelle hva – NERP ønsker av eventuelle kursjusteringer i løpet av handlingsplanperioden.

Grenseregionene opplever ikke at de og den virksomhet de hver for seg driver, er særlig godt kjent i de øvrige delene av NR- og NMR-systemene. De har heller ikke særlig mange eller gode kontakter til andre sektorer i NMR-systemet. Etter noens mening er dette å beklage, men tiden og ressursene i den enkelte grenseregion gir lite rom for denne typen kontaktskapende virksomhet, idet utbyttet er usikkert.

Grenseregionene er i tvil om NERP er en egnet kanal til formidling av deres erfaringer og kunnskaper om praktisk grenseoverskridende samarbeid til andre nasjonale og regionale aktører på regionalutviklingsfeltet. I den grad noen av dem forsøker å få til slik erfaringsoverføring, og noen har forsøkt på ulike måter, går de heller rake veien til målgruppene i sine respektive hjemland.

²⁸ Vi møtte selv utslag av en slik uro – i noen av grenseregionene - i forbindelse med våre første henvendelser om samtaler til sekretariatene.

Dette avsnittet prøver først og fremst å gi svar på kontrollkomiteens spørsmål som lyder slik: "Har politiska prioriteringar i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet genomslagskraft i organisationernas handlingsplaner". I tillegg til det tar vi også med noen observasjoner om grenseregionenes kontaktflater til øvrige deler av NR- og NMR-systemene og forbindelsene eller kanalene til nasjonale og regionale "maktsentra"²⁹. Det vil si:

- i hvor stor grad og på hvilken måte følger grenseregionene opp de styringssignaler og relevante policy-beslutninger som andre og "høyereliggende" deler av NMR-systemet gir?, og
- hvilke kanaler og kontaktflater har de åtte grenseregionene til viktige, "maktfulle" aktører og organisasjoner på regionalt og nasjonalt nivå i sine respektive hjemland, og på hvilken måte utnytter de eventuelt dette?

5.1 NERPs handlingsprogram 2001-05

De grenseregionale samarbeidsområdene/-organisasjonene skal finne sin plass og spille sin rolle i skjærings- eller kan hende heller balansepunktet mellom:

- 1) sine egne områders ønskemål og prioriteringer slik de skapes gjennom lokale og regionale forankringsprosesser og nedfelles i lokale/regionale handlings- og strategiplaner eller liknende styringsdokumenter, og
- 2) de forventninger, prioriteringer og styringssignaler som de relevante organer høyere oppe i NR-systemet blir enige om skal gjelde for den aktuelle tidsperiode, og det aktuelle formannskaps programerklæringer.

Det overordnede formålet med Nordisk ministerråds grenseregionale innsats kan kort karakteriseres slik:

- å bidra til å utnytte muligheter og å redusere utfordringer som skapes av at det finnes en eller flere riksgrenser i et område eller en region

Dette overordnede formålet konkretiseres i regionalsektorens femårige langtidsprom: "Nordisk regionalpolitisk samarbeidsprogram"³⁰ og – i "teorien" - gjennom de årlige formannskaps-erklæringer som følger skiftene av formannskap i NMR. I gjeldende handlingsprogram framheves dette som de viktigste oppgavene for det nordiske regionalpolitiske samarbeidet:

- Målrettet erfaringsutveksling
- Kunnskapsutvikling – forskning og kompetansespredning
- Samarbeid mellom regioner

Gjennom en målrettet erfaringsutveksling skal det nordiske regionalpolitiske samarbeidet bidra til en bedre regionalpolitikk i Norden. Felles innsats innenfor kunnskapsutvikling er et viktig element innenfor det regionalpolitiske samarbeidet. Gjennom felles nordiske miljøer har man fått et høyt kvalitetsnivå både på forskning, produksjon og bearbeiding av regionale data og videreutdanning.

Handlingsprogrammet gir bl.a. disse styringssignalene, som grenseregionene forholder seg til, for inneværende arbeidsperiode: "Ministerrådet vil fortsatt prioritere samarbeid mellom regioner, dvs. arbeidet som drives i regi av de grenseregionale samarbeidsorganisasjonene. Det har vært en positiv utvikling med en betydelig økt satsing på grenseregionalt samarbeid gjennom EU's Interreg-program. De nordiske grenseregionene har vært gjennom en etablerings- og oppbyggingsfase og har betydelig erfaring og resultater som grunnlag for videre handling". Her

²⁹ Med maktsentra mener vi først og fremst nasjonale, sentrale myndigheter (storting, regjering, departementer og direktorater, altså primært offentlige arenaer) og viktige regionale, offentlige styringsorganer (länsstyrelser, landskapsförbund, fylkeskommuner og regionale statsorganer av ulikt slag).

³⁰ Prosessen med å utforme nytt handlingsprogram er i satt i gang av NERP/NMRS og skal etter planen avsluttes i inneværende år.

bekreftes, som vi ser, grenseregionenes fortsatte eksistensgrunnlag for nye fem år. Men denne bekreftelsen gis ikke uten betingelser for litt senere heter det: ”Ministerrådet vil stille større krav til grenseregionene i framtida ved tildeling av midler. Det vil bli lagt større vekt på resultater ved tildeling av midler i programperioden³¹. Det vil bli en sterkere samordning mellom nordiske midler og EU-midler i de regioner som helt eller delvis omfattes av Interreg. De forskjellene som i dag er i geografi mellom de nordiske grenseregionene og Interreg, vil bli vurdert. ”Nordisk Atlantsamarbeid (NORA) som dekker områder som ikke omfattes av Interreg, vil fortsatt bli prioritert”.

5.2 Styringssignaler, kontakt og lydhørhet

NMR-systemet er en mangslungen organisasjon med en rekke aktiviteter på ulike (polittikk)områder der det utarbeides, evalueres og rulleres en stor mengde strategiplaner, handlingsplaner og –programmer etc. med målformuleringer på ulike nivåer: overordnede, operative etc. som alle på ett eller annet vis skal implementeres, dvs. settes ut i livet eller bli til en politikk som virker i praksis.

Et relativt nytt fenomen i NMR-systemet er ordningen med såkalte ”formannskaps”- eller ”ordfører”-erklæringer. Dette innebærer at det landet som har formanns-/ordførerskapet i NMR ett år – for inneværende år, 2004, er det Island – presenterer et overordnet, generelt program for hele systemet for det kommende året. Dette programmet ”brytes” så ned i delprogrammer for de ulike områdene som embetsmannskomiteene i NMR-systemet håndterer. Det settes av en særskilt ”ordførerpott” – omkring 1 MDKK i 2004 av den såkalte ”strategiske puljen” – til formannskapslandets særlige hjertesaker.

På vårt område – regionalsektoren og de grenseregionale samarbeidsorganisasjonene – er det embetsmannskomiteen for regionalpolitikk – NERP – som er det aktuelle, utøvende styringsorganet og det er grenseregionene som på mange måter kan sies å utøve store deler av de funksjonene som arbeidsgruppene gjør på andre områder innenfor NMR-systemet. Slik sett er det en av NERPs kanskje viktigste oppgaver å være en toveis kommunikasjonskanal oppover og nedover mellom de ulike nivåene i NMR-systemet. NERP har strevet en del med å få grenseregionene til å rapportere godt og fyldestgjørende om virksomheten. Men dette er ingen uvanlig problemstilling i NMR-systemet. Her er det nok å vise til embetsmannskomiteen for miljø (EK/M) og dens strev med å få skikk på resultatrapporteringen fra sine arbeidsgrupper ved behandlingen av et kommende handlingsprogram. Her finner vi bl.a. følgende ”egenmelding” hvor sekretariatet gav følgende samlede vurdering av virksomhetsberetningene fra de ulike arbeidsgruppene: ”Arbeidsgruppene har nu for første gang udarbejdet virksomhedsberetning i henhold til den ny model. Grupperne har fulgt skemaerne og de er udfyldt kort. Den proces grupperne har gennemgået i løbet af året er for de allerfleste grupper beskrevet godt, hvorimod det viser sig svært at beskrive de faglige og politiske resultater kort og præcist. Det var det samme problem ved evalueringen af miljøhandlingsprogrammet. De fleste grupper opremser titlen på de projekter, som gruppen har gennemført, samt hvilke grupper de har arbejdet sammen med og hvilke internationale arrangementer, der er arbejdet frem imod. Det er dog sjældent, at de faglige og politiske resultater er beskrevet kort og præcist, så at de også kan bruges til at informere om nytten ved det nordiske miljøsamarbejde.

Virksomhedsberetningerne (sammen med arbejdsprogrammerne) er den information, som omverdenen får af miljøorganisationen, hvorfor det er vigtigt, at de faglige og politiske resultater er fremstillet klart og præcist. Ofte findes disse korte præsentationer af nøgleprojekter ved lanceringen af selve projektet eller ved papirer forud for internationale forhandlinger, men det er vigtigt, at sekretariatene hele tiden har det samlede overblik over virksomheden så resultaterne kan bruges f.eks. i forhold til EK-M og MR-M. Det er derfor også vigtigt, at resultaterne fremgår af virksomhedsberetningerne”.

³¹ Vi kan observere et eksempel på at dette ikke er en tom trussel fra NERPs side ved at bevilgningen til Midtnorden for 2004 ble skåret ned med 100 TDKK, men Grensekomiteen fikk en tilsvarende økning.

Grenseregionenes svar på om de er oppmerksomme på – og tar hensyn til – de prioriteringer som framgår av de skiftende ordførerprogram er varierende. Fra det ene ytterpunkt hvor bevisstheten om disse er tilnærmet fraværende og til de som sier at en vet om dem og kjenner innholdet, og gjerne ”plockar russionen ur bullan – om den finns”. Dersom NERP eller NMRS har hatt noen bevisst formidlingsstrategi i forhold til grenseregionene, synes ikke noe slikt å ha blitt oppfattet eller registrert i grenseregionene. De som er kjent med, og setter seg inn i innholdet i, den regionale delen av ordførerprogrammene, får sin kunnskap om dette ad andre kanaler enn NERP/NMRS.

Det hevdes i tillegg at det er visse problemer med å tilpasse virksomhet og prosjekter som er planlagt i en fem års syklus, til årlige (om)prioriteringer dersom dette er meningen eller målet. Som nevnt, kan ingen av grenseregionen svare et definitivt ja på spørsmålet om de har fått slike signaler fra NERP/ NMRS.³²

5.3 Forholdet mellom grenseregionene og NERP/NMRS

Det er hevet over tvil at NERP er avhengig av å ha et nært og tillitsfullt samarbeid med sine ”forlengede armer” – grenseregionene – som både på grunn av sine ”lokale” kontaktnett, sin forankring i sine respektive regioner, sin prosjektvirksomhet og sin ”praksis-orienterte” innretning er i en enestående posisjon til å utøve rollen som NERPs ”øyne og ører” i den grenseregionale virkelighet der den vanlige nordiske kvinne og mann støter på de mange store og små hindringer som fremdeles er forbundet med å ta seg fram og tilbake over en av Nordens riksgrenser.

Grenseregionene er, som vi har vist, svært ulike langs en rekke dimensjoner. Dette påvirker utvilsomt både den enkelte grenseregions forhold til NMR-systemet og til NERP/NMRS og deres evne til å spille rollen som NERPs ”forlengede arm” på en effektiv og effektiv måte.

Det har til tider vært et noe anstrengt forhold mellom grenseregionene, eller rettere sagt noen av dem, og NERP og regionalsektorens sekretariat³³. Enkelte av grenseregionene føler seg/har til tider følt seg ”gjennomvaluert” og forsøkt detaljstyrt fra NERPs og NMRs’ side. Det synes som forholdet nå er bedre skal en dømme etter de skriftlige referatene fra de siste årenes møter mellom grenseregionene og NERP og fra de årlige i det såkalte Grensregionalt forum. Det er likevel tydelig at (enkelte av) grenseregionene er noe urolige over den forestående utarbeidelsen av et nytt handlingsprogram for regionalsektoren. Reaksjonene spenner her fra glade utsagn om at dette ”må en ta som en utfordring” til mer advarende utsagn om at ”en ikke må gjøre større endringer i struktur og praksis”. Det skal heller ikke underslås at noen av konklusjonene som ble trukket i ”Evalueringsrapporten 2003”, skapte uro i enkelte av grenseregionene. Mest uro skapte nok antydningen om at NMR/NERP burde bruke mer av sine midler i de store, tett folkesatte og relativt kontaktintensive regionene hvor kroneinnsatsen målt per capita er lav. Gitt faste eller synkende samlede budsjettammer for regionalsektoren, vil dette uvergerlig føre til at de store, gravgrendte og ”avstandskostbare” regionene hvor kroneinnsatsen målt per km² landareal er lav vil få mindre midler.

Grenseregionenes kontakt til andre deler av NMR-systemet enn regionalsektoren er noe varierende, men generelt må den karakteriseres som beskjeden og sporadisk. Svarene indikerer at det er en del ulikheter mellom grenseregionene i dette spørsmålet, men de fleste – og særlig de større grenseregionene - oppgir å ha hatt kontakt med andre deler/sectorer av NMR-systemet ved flere anledninger. Særlig har kontakten gått til Nordregio bl.a. i forbindelse med utviklingen av (resultat)indikatorer.

³² Forholdet mellom NERP/NMRS har ikke alltid vært like tillitsfullt eller hjertelig. Det synes som om NERP til tider ikke har vært fornøyd/har hatt full tiltro til at de pengene de bevilger til grenseregionen, er optimalt anvendte penger. Det finnes flere eksempler i referatene som dokumenterer at NERP ennå ikke er helt fornøyd med tilbakerapporteringen fra grenseregionene om pengebruk, måloppnåelse og/eller resultater.

³³ For eksempel kommenterer en av våre samtalepartnere forholdet på denne måten: ”Det vore värd att komma ihåg vem som är tjänare och vem som är kund – och kunden är konungen även inom den offentliga sektorn”.

5.4 Grenseregionenes kontakt med regionale og nasjonale ”maktsentra”

I våre samtaler sekretærene/sekretariatene spurte vi utførlig om grenseregionenes kontaktmønstre til øvrige regionale og nasjonale aktører på regionalutviklingsfeltet. Emnet er også behandlet i ”Evalueringsrapporten 2003”s spørsmål 3 A og B³⁴. Her er forfatterens generelle kommentar at ”Typisk er forankringen bedst på det lokale og regionale plan og svær at vurdere på det statslige niveau. Alt i alt vurderer de grenseregionale samarbeidsorganisasjoner dog, at arbeidet er meget velforankret”³⁵.

Det er, som det er grunn til å vente ut fra det vi tidligere har dokumentert av ulikheter grenseregionene imellom, også ganske klare forskjeller mellom grenseregionene på dette området. Og skillet går langs en størrelsesdimensjon. De store grenseregionene – Nordkalotten, Kvarken og Øresund – hevder å ha – og dokumenterer gjennom eksempler at de har såvel god lokal (til kommuner/kommuneforbund) og god regional forankring som et godt kontaktnett til viktige aktører på sentralt hold (departementer/ ministerier og regjeringer). De små/mindre grenseregionene – ARKO, Grensekomiteen og Skjærgården³⁶ ser ut til å ha dårligere forbindelser til de sentrale maktsentra, mens den lokale og regionale forankringen er svært god. Midtnorden ligger i en mellomposisjon idet de sier seg å ha svært god forankring til det regionale nivået, men at ”forankringen på lokalt nivå kunne have vært bedre”. Problemet med å få dette til er at ”området er så stort som det er”. NORA har ingen egentlig direkte lokal forankring, men har på den annen side gode kontakter og ganske tett samarbeid med representanter på nasjonalt eller sjøstyremråde-nivå.

Svarene på spørsmål 3B bekrefter det foregående: de mindre grenseregionene har liten, om noen, forankring på sentralt hold og de har vanskelig for å påvirke statlige beslutninger på områder som er viktige for dem. Også her er det ”de fire store” som leverer de mest positive egenvurderingene idet de hevder å ha lett tilgang til sentrale, nasjonale ”maktsentra. Representanter fra sentrale myndigheter vet om dem, de møter (av og til) opp på årskonferanser og liknende og de lytter til disse grenseregionenes synspunkter.³⁷

Grenseregionene er ikke samstemte verken når det gjelder vurderingen av egen kontaktflate i forhold til regionale og nasjonale myndigheter eller i synet på samhandlingen med NERP og det øvrige NR- og NMR-systemet.

Størrelse og medlemsorganisasjon ser her ut til å forklare mye av forskjellene mellom grenseregionene når det gjelder oppfatning av kanaler og kontakter først og fremst til sentrale myndigheter og nasjonale maktsentra. Kvarkenrådet, Midtnordenkomiteen, NORA, Nordkalottrådet, og Øresundssamarbetet oppgir at de har gode eller svært gode kontakter til sentrale myndighetsorganer. De øvrige oppgir at de har en lengre og tyngre vei til ”maktens tinder”, disse grenseregionene opererer først og fremst i mer regionale (og lokale) farvann.

³⁴ Spørsmålets del A lyder ”Hur är den gränsregionala samarbetsorganisationens arbete förankrat på lokal, regional och nationell nivå?”. Og B: ”Värdera i vilken grad den gränsregionala samarbetsorganisationen har lyckats påverka statligt beslutsfattande”.

³⁵ Vi tar vi med et bemerkelsesverdig svar på det foregående spørsmålet som gikk på om det var forhold som grensregionene mente burde ”løftes opp i NÄRP”. Her er ett av svarene som følger: ”Gg-komiteen mener, at man i NÄRP bør drøfte, hvordan de gränsregionale samarbeidsorganisasjoner i høyere grad kan brukes til at gjennomføre Nordisk Råds politik”. Dette svaret, som vi finner oppsiktsvekkende, er av en eller annen grunn ikke kommentert i rapporten.

³⁶ Skärgårdssamarbetet hevder at de er ”velkendt på det nationale niveau”.

³⁷ Det hevdes at dette forholdet er ulikt på svensk og finsk (og kan hende norsk) side idet kommunikasjonen og forståelsen er bedre mellom grenseregionene og hovedstaden på finsk enn på svensk side i grenseregionen.

6. Grenseregionenes samarbeid med andre aktører

Grenseregionene opererer ikke i et vakuum, og har til dels et utstrakt samarbeid med andre organisasjoner og institusjoner. Omfanget av slikt samarbeid varierer noe mellom de åtte grenseregionene, men alle forholder seg til myndighetsorganer i alle landene som er medlemmer i den aktuelle grenseregionen. Dette kan være myndighetsorgan på lokalt, regionalt eller statlig nivå, og der kontakten ikke minst sikres gjennom styreverv i grenseorganisasjonen. Styremedlemmene nomineres gjerne ut fra deres muligheter til videre påvirkning innenfor det regionale og nasjonale systemet, og kontaktnettverket deres er vesentlig for at grenseregionene skal kunne delta i aktuelle diskusjoner og politiske prioriteringer.

Grenseregionene har slik sine egne nettverk å forholde seg til, og har mye støtte og nytte av dette. Grenseregionene har også kontakt med hverandre, men denne kontakten og erfaringsutvekslingen kunne vært mer systematisk utnyttet enn den er i dag, og slik sikret en mer omfattende gjensidig læring enn hva som er tilfelle

Grenseorganisasjonene forholder seg aktivt til andre aktører i regionen, og vi ser ingen konkurranseforhold mellom grenseregionene og andre aktører, noe som trolig også kan forklares ut fra at grenseregionenes arbeid er unikt, også etter at Interregprogrammene ble introdusert. Interreg introduserte ikke grenseregionalt samarbeid, det var det Nordisk råd og Nordisk ministerråd som gjorde, men introduksjonen av Interreg har medført økt økonomisk støtte til slikt samarbeid.

6.1 Forankring og samarbeid

De grenseregionale samarbeidsorganisasjonene er frivillige, samarbeidende medlemsorganisasjoner. Medlemmene deltar i en organisatorisk enhet med fastlagte beslutningsrutiner og budsjetter, hvor NMR-bidraget bare utgjør en andel (for noen en stor andel) av samarbeidets samlede finanser. Størstedelen av virksomheten finansieres og drives av de lokale og regionale aktørene som utgjør samarbeidsorganisasjonen. Organiseringen er ulik i de åtte grenseregionene, og avspeiler tilknytningsformen til områdene de opererer innenfor.

Det ble satt som en forutsetning fra NMR da samarbeidsområdene ble etablert at lokale/regionale myndigheter skulle være representert i grensekomiteenes styrende organer, gjerne sammen med private organisasjoner. Dette er implementert på ulik måte i de ulike områdene. Det varierer i hvilken grad lokale (kommuner) og regionale (fylker/län) organer deltar, og i hvilken grad statlige organer på regionalt nivå er med i komiteene. I den grad samarbeidsorganisasjonen er basert på frivillig kommunal deltakelse, vil det kunne variere fra år til annet hvilke kommuner som deltar, slik det for eksempel har skjedd i ARKO-samarbeidet og i Grensekomiteen Østfold-Bohuslän-Dalsland. I noen samarbeidsområder vil det dermed være en viss variasjon i det formelle geografiske nedslagsfeltet. Dette vil i liten grad påvirke samarbeidsorganisasjonens grenseregionale interessefelt.

Tabell 6.1 De åtte grenseregionale organisasjonene i Norden

Grense-regioner	Antall land som deltar	Medlemmer i grenseorganisasjonen
Nordkalotten	Finland Sverige Norge	Lappland – 1 län og 21 kommuner Norrbotten – 1 län og 12 kommuner Finnmark, Troms og Nordland – 3 fylker og 89 kommuner
Kvarken	Finland Sverige	Österbotten, Mellersta- og Södra Österbotten – 3 landskap og 57 kommuner Västerbotten– 1 län og 15 kommuner, samt Örnsköldsvik kommune
Mittnorden	Finland Sverige Norge	4 län i Finland 2 län i Sverige 2 fylker i Norge
Skjærgården	Finland Åland Sverige	1 län i Finland, 2 landsting, 1 miljøsentral, landskapet Åland, 3 län og 3 landsting i Sverige
Østfold- Bohuslän Dalsland	Sverige Norge	1 län i Sverige, 11 kommuner 1 fylke i Norge og 8 kommuner
ARKO	Sverige Norge	4 kommuner i Sverige 7 kommuner i Norge
Øresund	Sverige Danmark	133 kommuner og 1 län i Sverige, 100 kommuner og hovedstadsregionen i Danmark (3 kommuner og 3 amt)
NORA	Færøylene Grønland Island Norge	Færøylene, Grønland Island 9 fylkeskommuner i Norge (Vestlandet og Nord-Norge)

Vi ser at grenseregionene er svært ulike i størrelse, her med tanke på medlemmer. Mens ARKO har 11 medlemmer – alle kommuner, så har Øresund over 230 medlemskommuner, i tillegg til regionalt nivå. Også mellom de seks andre grenseregionene ser vi til dels store forskjeller, og mønsteret gir opphav til ulike muligheter for nettverk og samarbeid med andre aktører i regionene. Medlemskap i grenseregionen gir mulighet for styreverv, eller for verv i det som for eksempel i Nordkalottrådet kalles beredningsgruppen, og gir slik god kontakt mellom grenseregionen og medlemsorganisasjonene. I Nordkalottens beredningsgruppe sitter for eksempel representanter for regionalnivået, mens Nordkalottrådets representanter teller regionalpolitikere, kommunepolitikere, landshøvdinge, kommunaldirektører og ordførere for handelskammer. Kontaktmulighetene med politikere, forvaltning og næringsliv i regionen er slik sikret.

6.2 Prinsipper for organisering

Tilknytting til regionene vil kunne innvirke på mulighetene for å koordinere og samarbeide med andre aktører i regionen, og for å unngå å drive med virksomhet og prosjekter som ”overlapper” med andre(s) aktiviteter i grenseområdene. Den tilsier at i de grenseorganisasjonene som bygger på en form for forpliktende medlemskap med for eksempel kontingentbetaling og hvor kommuner, län, fylkeskommuner og landsting deltar/er medlemmer, må en kunne anta såvel at overlappingen er minimal, som at koordineringen av virksomheten i forhold til andre aktører som opererer i ”grenselandet” er tilstrekkelig, om enn ikke perfekt. Dette viser seg også å være tilfellet, og gjelder i første rekke ARKO-samarbetet og Gränskommitten Østfold-Bohuslän/Dalsland. Det samme gjelder også Kvarken- og Nordkalotrådet.

Vi finner i alt fire ulike prinsipper for organisering og tilknytting til grenseområdet for de åtte grenseorganisasjonene. Flesteparten – fire – av organisasjonene har det regionale nivået (län, landskap og fylkeskommuner) og kommuner som medlemmer. To grenseorganisasjoner har kun det regionale nivået som medlemmer, mens en kun har kommuner som medlemmer og en forholder seg til land og sjølstyreområder som medlemmer. Den sistnevnte er NORA, som ikke har landene som medlemmer i organisasjonen i den forstand at de betaler kontingent, men som arbeider i forhold til landene.

De fire andre grenseorganisasjonene har en annen oppbygging, uten at det uten videre tilsier problemer med overlapping. Grenseorganisasjonene arbeider på ulik måte, og når Midt-Norden med kun det regionale nivået som medlemmer heller ikke kan sies å vise eksempler på overlapping, er det også fordi man der vektlegger samarbeid på politisk nivå mellom regionene. Kommunene er ikke målgrupper, det er det fylkes-/läns-/landskapspolitikerne som er.

Noe annet som tilsier at overlapping knapt kan bli noe vesentlig problem, er det faktum at grenseorganisasjonene er små, med budsjettmessig begrensede ressurser. Det er begrenset hvilke tiltak og innsatser de kan iverksette, og dermed begrenset hvilke muligheter for overlapping de kan forårsake. På den andre siden er organisasjonene og de finansieringsmulighetene de representerer, godt kjent blant de som jobber internasjonalt i grenseområdene. Representasjon i grenseorganisasjonens styringsorganer er også med på å sikre at man unngår overlapping.

Problemer med overlappende virksomhet er ikke noe som grenseorganisasjonene opplever. Tvert i mot er oppfatningen at grenseorganisasjonene befatter seg med tiltak og aktiviteter ingen andre har ansvaret for. Det er ingen andre organisasjoner som arbeider med spesifikke grenseregionale spørsmål, enten det gjelder grensehindre som går på regelverk og forordninger, eller det går på å få til samarbeid mellom naboer med hav og vidde i mellom, men som likevel er granner og som har utbytte av å treffes og samarbeide.

6.3 Samarbeid med andre aktører

Grenseregionene er jevnt over fornøyde med samarbeidet med andre aktører i regionen, og opplever ikke spesielle vanskeligheter. Men noen av grenseregionene peker på at det er potensiale for at det grenseregionale samarbeidet burde vært mer systematisk forankret i arbeidet med de enkelte lands regionale utviklingsplaner. Videre varierer det noe hvor enkelt og uproblematisk det er for grenseregionene å ta kontakt med nasjonale myndigheter og få gehør der. Noen påpeker at det kan være lett, og bruker særlig Finland som eksempel på at ”periferiens røster” blir hørt i Helsinki. Det later til å være noe vanskeligere i Norge og Sverige hvor de sentrale myndighetene later til å være mindre villige til å låne øre til synspunkter fra de nordligste regionene. Imidlertid anser man ikke dette som et problem i noe land, selv om enkelte påpeker forskjeller.

Ikke alle grenseregionene har direkte samarbeid med det lokale nivået, men mener likevel at man indirekte kan påvirke lokalnivået i forhold til grenseregionalt samarbeid gjennom det arbeidet man gjør, og den synligheten arbeidet får. Derimot er det flere av grenseregionene som understreker at det ville vært positivt med et tettere nettverk til næringslivet, på grunn av næringslivets viktige rolle når det gjelder regional utvikling. Selv om noen av grenseregionene har næringslivsrepresentanter med i styret, gjelder ikke dette alle. Det er et problem – særlig i de ”arealstore”, perifere grenseregionene – at næringslivet for en stor del består av små, i mange

tilfeller enkeltmanns- eller kvinnesforetak, bedrifter som knapt har ”overskudd” til innsats utenfor den egne bedriftens vegger.

Samarbeidet med andre aktører er, selv om det er ønskelig, begrenset av grenseregionenes kapasitet. I det store og hele er det her snakk om svært små organisasjoner, med klare grenser for hva man har kapasitet til. Selv om et stort kontaktnettverk er viktig, og samarbeid med vesentlige aktører i regionen kan være avgjørende for grenseregionens prosjektportefølje, så er det likevel klare ressursmessige rammer for hvor stor innsats sekretariat og styringsgruppe kan gjøre. Dette kommer også til syne når det gjelder informasjon til andre aktører i regionen – herunder både offentlig forvaltning, næringsliv og borgere flest. Alle grenseregionene har hjemmesider på internett, med til dels omfattende informasjonsmengder, og med gode muligheter for å ta kontakt. Noen har i tillegg egne informasjonsblad/-skriv. I tillegg informerer NMR om grenseregionene og grensesamarbeidet. Likevel er det grunn til å spørre om dette er tilstrekkelig, og om en når ut til de en vil få i tale, enten det er næringsliv, frivillige organisasjoner eller offentlige organer. Denne utfordringen er trolig størst for de som har størst geografisk område å betjene.

7. Grenseregionenes forhold til Interreg-programmene

Alle grenseregionene forholder eller har forholdt seg til Interreg-programmene i større eller mindre grad, og ser Interreg som en svært nyttig finansieringsmulighet, som langt overstiger det grenseregionene hadde å rutte med tidligere. Grenseregionene opplever heller ikke Interregs eksistens som noe som går på tvers av deres egne og nordiske prioriteringer, men som et organ – et finansieringsinstrument - som kan finansiere noe grenseregionen ønsker å sette i verk, men ellers ikke selv har midler til.

Videre ser grenseregionene det som en styrke for Interreg-programmene at grenseregionenes erfaringer med utviklingsarbeid i regionen, eksistensen av partnerskap og nettverk bygget opp av grenseregionene og det kjennskapet grenseregionene har til eget område som svært nyttig for Interreg. Så selv om det er Interreg som har de store midlene til utviklingsarbeid, målt i forhold til NMRs/NERPS bevilgninger, så oppfatter ikke grenseregionene seg som lillebror i dette samarbeidet, men som en som har regional kompetanse på grensesamarbeid, og som kan bruke dette til beste for Norden.

7.1 Grenseregioner og Interreg

De nordiske Interreg-programmene har operert formelt siden 1994/95 og har hatt en reell programdrift siden slutten av 1996. I inneværende Interreg-programperiode (III) er det 14 Interreg-program som omfatter nordisk territorium. Av disse gjelder ni samarbeid langs Nordens yttergrense, mens fem er intra-nordiske grensesamarbeidsområder. Elleve av programmene tilhører Interreg IIIA og tre er IIIB-programmer herunder blant annet Nordlig Periferi-programmet som omfatter den nordatlantiske grenseregionen i Norden.

Figur 7.1 Nordiske Interregprogram-områder

Fejl! Objekter kan ikke opprettes ved at redigere feltkoder.

De 6 områdene med helt eller delvis overlappende geografi valgte ulike modeller for den organisatoriske tilknytningen mellom Interreg og NMR-områdene. I Øresund-regionen har en benyttet felles sekretariat, mens en i Nordkalotten og Skjærgården har etablert egne Interreg-sekretariater utenom NMR-sekretariatene, men i nært samarbeid. Den samme ulikheten finner en for de tre områdene som har delvis overlappende geografi. Kvarkenrådets sekretariat inngår blant sekretariatene i Interreg-området Kvarken-MidtSkandia, og er i tillegg tildelt ansvaret som hovedsekretariat for Interreg-programmet

Tabellen nedenfor viser forholdet mellom organisatorisk integrasjon på den ene siden, og grenseregion og Interreg-program på den andre siden.

Tabell 7.1 Forholdet mellom NMRs grenseregioner og Interregprogram-områdene

Forholdet- mellom grense- region og Inter- reg-program- område		Uavhengige organisasjoner	Felles organisasjon
	Overlap- pende område (geografisk)	Nordkalotten Skjærgården	Øresund
	Ikke over- lappende om- råde	Grense- komiteen Ø- B/D NORA Midtnorden ARKO	Kvarken

Valg av organisatorisk løsning trenger ikke bety suksess eller fiasko for forholdet mellom grenseregionene og Interreg. Men det kan ha betydning for koplingen til Interreg-aktiviteter om man har valgt en løsning som gjør forholdet mellom de to finansieringsmulighetene og aktivitetene tette og enkle, eller ikke. Hvilke løsninger en valgte i starten av Interreg-programmene kan også ha betydning her, det vil si hvilken rolle en ga grenseregionene i denne sammenhengen. I starten av IIA-programmene, da Sverige og Finland hadde blitt medlemmer av EU, fikk grenseregionene en viktig rolle ved å delta aktivt i utformingen av innholdet i mange av Interreg-programmene. Etter alt å dømme ville ikke Interreg IIA kommet så raskt i gang, og fått det nedslagsfeltet som programmene gjorde, om en ikke kunne trekke vekslers på det grenseregionale samarbeidet som foregikk, og hadde foregått i regi av, Ministerrådet.

7.2 Forholdet mellom Interreg og grenseregionene

Spørsmålet som kontrollkomiteen stilte, var: "Är det ändamålsenligt att motta Interreg och nordiska medel samtidigt?" I dette spørsmålet ligger blant annet:

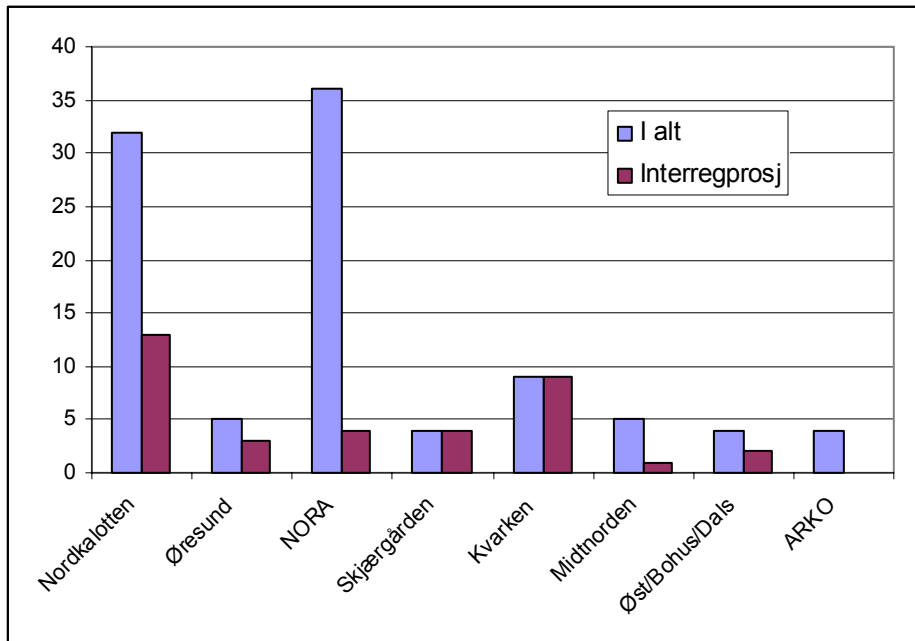
- er det vanlig praksis at grenseregionen bidrar til finansiering av Interreg-prosjekter med midler fra NMR?
- hva er eventuelt den viktigste grunnen til å bruke NMR-midler til medfinansiering av Interregprosjekter? Hvordan brukes eventuelt NMR-midlene på best måte i slike tilfeller?
- hvor godt kjent er de to "støtteordningene" – Interreg-programmene og NMRs grenseregionale samarbeid – blant mulige prosjekteiere i det aktuelle området?
- i hvilken grad og på hvilken måte har Interreg-programmene påvirket grenseregionens virksomhet og prioriteringer?

"Evalueringsrapporten 2003" var ikke direkte opptatt av dette spørsmålet, men i rapportens sammenfatning (s. 7) under headingen "Nordiske midler" heter det: "I tilknytning til spørsmålene om organisationernas finansiering og de nordisk midlers betydning, er det tydeligt, at de nordiske midler er af afgørende betydning for de grænseregionale samarbejdsorganisationers virksomheder. Umiddelbart udgør de nordiske midler en relativt lille andel af organisationers budgetter, men de nordiske midler er vigtige som en "blåstæmpling" af organisationerne, når der søges om midler fra andre steder eksempelvis Interreg".

Temaet forfølges i spørsmål 10A: "Hur kombineras nordisk verksamhet och Interregprogrammen?". Hovedtendensen i svarene er her at Interreg betraktes primært som en finansieringsorganisasjon/-kilde: et finansieringsinstrument. Kvintessensen i svarene uttrykkes i følgende – anonymiserte – sitat: "Ww-komiteen anser, at Interreg er en finansieringskilde, som har behov for et indhold, og her spiller det grenseregionale samarbejde en viktig rolle med sine netværk".

Sitatene ovenfor blir støttet i vårt materiale, der vi har undersøkt og spurt direkte om verdien av og samarbeidet mellom Interreg og grenseregionene. Tabellen nedenfor gir en oversikt over Interregfinansiering til prosjektaktiviteter som grenseregionene befatter seg med. Den gir også et bilde av størrelsesforholdet mellom de ulike finansieringskildene.

Tabell 7.2 Forholdet mellom totalt antall prosjekter og Interregprosjekter. 2003



(Kilde: "Prosjektkatalogen 2003)

Tabellen sier med ingenting om størrelsen på prosjektene, eller hvor mye midler de enkelte prosjektene disponerer. Vanligvis er det likevel slik at Interreg-prosjektene er langt større når det gjelder budsjett enn et "vanlig" NMR-prosjekt. Mer detaljerte opplysninger om alle de 97 prosjektene som grenseregionene er involvert i, finnes i vedlegg.

Bortsett fra ARKO³⁸, som ikke har rapportert Interreg-aktiviteter nå, men som tidligere har hatt, så deltar alle grenseregionene i ett eller flere Interregprogram. I grenseregionene Kvarken og Skjærgården er alle NMR-prosjektene også støttet av Interreg-midler. Det samme gjelder ikke de andre grenseregionene, her er innslaget av Interreg-prosjekter varierende, i alle fall om vi regner antall Interreg-prosjekter sett i forhold til totalt antall grenseregionale prosjekter. Særlig gjelder dette de to geografisk store regionene NORA og Nordkalotten, som har mange, men til dels økonomisk små prosjekter. Spørsmålet om det er vanlig praksis at NMR-midler i grenseregionene går til finansiering av Interreg-prosjekter, må vi besvare med at det til en viss grad er slik, men at det varierer i hvor stort omfang NMR-midler blir brukt på denne måten. For Kvarkens og Skjærgårdens del kan vi uten tvil si at dette er vanlig, i og med at hele deres prosjektportefølje får støtte fra både Ministerrådet og Interreg. De andre grenseregionene bruker også midler på Interreg-aktiviteter, men langt fra all deres prosjektaktivitet er Interreg-prosjekter.

Det andre spørsmålet – som fokuserer på viktige grunner til å bruke NMR-midler til medfinansiering av Interreg-prosjekter – tar opp et vesentlig spørsmål som alle grenseregionene er opptatt av, og har klare meninger om. NMR-midlene er små, men de er likevel viktige, også for Interreg. Og grunnen til det er at midlene fra grenseregionene kan brukes strategisk, samtidig som det gir status å få støtte fra Ministerrådet. Det strategiske går på at NMR-midlene i en helt annen grad enn Interreg-midler kan brukes til forprosjekter, eller til å utarbeide søknader og er viktige i fasen før en eventuelt oppnår finansiering fra Interreg-programmene. Dette er svært viktig, ikke minst i regioner der det er heller magert med erfaring med å utarbeide søknader om større grenseregionale utviklingsprosjekter slik Interreg-systemet stiller krav om. Det er nærmest behov for en skoloring i prosjektutvikling, og aktørene trenger tid for å få det formelle, samt partnere, på plass. I denne situasjonen er NMR-midlene og –støtten uhyre viktig. Det sam-

³⁸ Her må det være feil i ARKO's innrapportering for i prosjektdatabasen til Interreg IIIA Sverige Norge står ARKO oppført som prosjekter av ett prosjekt (som ble/var planlagt avsluttet i 2003).

samme er også det nettverket som grenseregionene har. Også når det gjelder status er midlene fra grenseregionene viktige, fordi støtte derfra gjør det lettere å utløse andre midler selv om NMR-bevilgningen i seg selv ikke er så stor. Den viktigste grunnen til medfinansiering fra NMR er altså det handlingsrommet som midlene skaper for prosjektaktørene, og som gjør dem i stand til å utarbeide et prosjekt som kan klare å forsere Interreg-hinderene.

Interreg blir ikke oppfattet som noen motsetning til det grenseregionale samarbeidet, men som en betydelig programinnsats som gjør det mulig å finansiere tiltak som ellers ikke ville sett dagens lys. Samtidig verdsetter grenseregionene mulighetene til å påvirke utformingen og innholdet av Interreg IIIA-programmene, slik det også har vært tilfelle tidligere. Grenseregionene ser det som avgjørende at partnerskapene i regionene får mulighet til å definere problemstillinger og være med å fordele midler. Også her blir det understreket at det ikke er størrelsen på midlene som er avgjørende, men partnerskapene. Det forteller også om betydningen av å plassere det utøvende ansvaret for Interreg-programmene på regionalt nivå, og benytte grenseregionenes og regionalforvaltningenes kompetanse. På denne måten kan en nyttiggjøre seg den beslutningskompetansen som finnes regionalt på en god måte. Hadde det utøvende ansvaret for Interreg-programmene blitt lagt til det nasjonale nivået, ville dette betydd et tap i forhold til bruk og videreutvikling av regional kompetanse, som ikke først og fremst knyttes til midler, men til å medvirke i utformingen av regionale utviklingsprogrammer og regional politikk. Interreg gir slik gode muligheter til å finansiere et arbeid grenseregionene har medvirket til å danne grunnlaget for.

Grenseregionenes arbeid og NMR-finansieringen og Interreg-programmene er godt kjent blant mange offentlige aktører, og også en del private aktører. Men flere av grenseregionene, og det gjelder særlig de store områdene rent geografisk, påpeker likevel behovet for mer omfattende informasjon. Sekretariatsressurser setter likevel grenser for hvor mye arbeid som kan legges i å få fram og ut slik informasjon. En fare med dette er at det kan vise seg vanskelig å rekruttere nye aktører til grenseoverskridende innsats.

Grenseregionene ser Interregs påvirkning først og fremst på den måten at de finansieringsmuligheter som Interreg gir, har gitt rom for langt større prosjektaktiviteter enn tidligere. Og dette gjelder prosjekter som ligger klart innenfor prioriteringsområdene til grenseregionene, men som en tidligere ikke hadde tilstrekkelige økonomiske ressurser til. Det betyr at grenseregionene ikke oppfatter Interreg som et system som påtvinger grenseregionene sine politiske prioriteringer, men som et finansieringsinstrument som kan brukes til å iverksette grenseregionale prosjekter, der gjerne grenseregionene har gjort forarbeidet. Interreg-midlene bidrar på denne måten utvilsomt til at det skapes nordisk merverdi, de gir høy nordisk nytte. Likevel skal en ikke se bort fra at Interreg-aktiviteter også gir ekstraarbeid for grenseregionene, nettopp fordi økt prosjektaktivitet på grunn av nye og større finansieringsmuligheter også innebærer økt arbeidspress på sekretariatene som skal betjene søkerne på den best mulige måte.

8. Forbedringspotensial - råd og anbefalinger

Råd 1: Det kan være grunn for NERP til å vurdere en justering av sin egen organisasjon og ”styring” av grenseregionene. Det er visse mangler i kommunikasjonen av NRs og NMRs strategier og overordnede mål ned- eller utover i regionalsektoren. Det må sikres bedre kopling mellom den aktivitetene som drives i grenseregionene, og de policyer som overordnede og faglige organer i det øvrige NMR-systemet står for. Virksomheten trenger en bedre målretting. NERP og NMRs bør innarbeide som en rutine at de årlige formannskapsprogrammene for regionalsektoren formidles raskt og klart til grenseregionene.

Råd 2: Arbeidet med den såkalte egevalueringen – ”Egevalueringsrapporten 2003” – hadde form av en enveis intervjuundersøkelse. Denne arbeidsformen har neppe utløst det læringspotensiale som en slik tilnærmet midtveisevaluering også kan og skal gi. Det er lite som tyder på at grenseregionene i etterhånd er blitt mer bevisste på viktigheten av å synliggjøre de nordiske resultatene som virksomheten gir. Operasjonaliseringen av begrepet ”nordisk nytte” later fortsatt meget tilbake å ønske. Det er en viktig oppgave for NERP – i samarbeid med grenseregionene – å få et mer bevisst forhold til, og fastere (be)grep på hva slags operasjonelt innhold en bør legge i dette.

Råd 3: Det er mangler ved måten som grenseregionene rapporterer om sin virksomhet i året som er gått, på – de såkalte ”statusrapportene”. Det viser seg at framstillingen i disse har vanskelig for å beskrive faglige og politiske resultater som er oppnådd på en kort og presis måte. Noen av grenseregionene har – på NERPs initiativ – startet et arbeid med å utforme målbare indikatorer, men dette arbeidet er ikke forsøkt standardisert fra NERPs side, slik at den enkelte grenseregionen selv har forsøkt med sine egne indikatorer. For en eventuell samordning og sammenlikning av virksomheten på tvers av grenseregionene, er ikke dette en farbar vei å gå. Etter vår mening bør NERP sørge for en standardisering av arbeidet med å utforme noen få indikatorer. Dette arbeidet må imidlertid suppleres med klare operasjonelle retningslinjer eller maler for hvordan hhv. prosjekter og årsrapporter skal utformes. Her bør hovedvekten legges på krav til substansielt innhold og klart, presist språk.

Råd 4: Grenseregionene har forbedringspotensial på flere områder. De må – med hjelp fra NERP og NMRS – ta et krafttak for å samle, få oversikt over og systematisere den kunnskapen og de erfaringene som de enkelte grenseregioner har ervervet opp gjennom årene om praktisk, jordnært samarbeid om grenseoverskridende prosjekter. Sammen utgjør dette et formidabelt kunnskapsarsenal – en erfaringsdatabank eller en ressurs – som for tiden ikke er operativ og følgelig heller ikke på noen måte kan utnyttes optimalt verken i forhold til EU-systemet generelt, eller i forhold til Ministerrådets arbeid med sin nærområdestrategi. Her ligger en viktig oppgave ugjort, som vi mener kontrollkomiteen bør ta et initiativ for å få gjort noe med. Ansvaret er utvilsomt NERPs, men det er mer enn tvilsomt om regionalsektorens sekretariatsressurser strekker til at dette kan gjøres uten ekstern bistand.

Råd 5: Spørsmålet om nordisk (grenseregional) nytte og merverdi bør ikke knyttes bare til den ”snevre” definisjonen av grenseregional innsats for nedbygging av formelle, administrative grensehindrenger (”Schlüter-prosessen”) – selv om den er svært viktig i seg selv og hilses unisont velkommen av grenseregionene. Spørsmålet kan – og bør – besvares innenfor et videre perspektiv. Vi deler ikke det synet som kommer til uttrykk i ”Evalueringsrapporten 2003”, nemlig at grenseregionene gjør for lite med slike grenseregionale problemer. En slik konklusjon er bare ”rett” dersom det å avskaffe hindringer knyttet til tollformaliteter, skattespørsmål, trygdeytelser og andre arbeidsmarkedsrelevante hindringer etc. defineres som ”slike grenseregionale problemer”. Like viktig – og i mange grenseregioner vel så viktig – er det å gå løs på grensehindrenger av fysisk eller kommunikasjonsmessig art som for eksempel lange avstander, dårlige og ”feilvendte” kommunikasjonslinjer, nedlegging av fly- og ferjeruter, språklige barrierer etc. Vi vil tilrå at Ministerrådet tar initiativ til en prinsippdiskusjon og/eller en oppklaring av om graden av grenseregional suksess kun skal måles ut fra i hvor stor grad en lykkes i å bygge ned nasjonale, administrative grensehindrenger, eller om en skal anvende et bredere perspektiv på dette arbeidet.

Litteratur og referanser

- Amdam, Jørgen og Terje Kleven (2002): Evaluering av "Forskningsprosjektet for Regionalutvikling i Klaksvik" (Granskingarverkætlanini Økismenning i Klaksvik), Møreforskning Volda/NIBR Oslo
- Andersson, Thomas och Johan Kind (2002): De nordiska länderna och den nya ekonomin, IKED, Stockholm (?)
- Bachtler, J. and Taylor S. (2003): The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective. IQ-Net Special Paper.
- Bildeserien (fotos/overheads) "Fokus på Norden" (Nordiska rådet/Nordiska ministerrådet)
- Böhme, K. and F. Josserand (2003): Transnational Nordic-Scottish Co-operation: Lessons for policy and practice. Nordregio WP 22003:3).
- Dreyer Lassen, David and Peter Birch Sørensen (2002): Financing the Nordic Welfare States: The Challenge of Globalization to Taxation in the Nordic Countries, EPRU/Institute of Economics, University of Copenhagen
- Eira, A., R. Viljanen, J. Sandal og C. Sevón (18 maj 2004): Gränslöst i norr – Rapport från arbetsgrupp om samarbete mellan Finland och Norge i norr, Uleåborg
- European Commission (2004): Third Report on Economic and Social Cohesion, Bruxelles
- Fiskeridepartementet (2003): St.meld. nr. 50 (2002-2003): Nordisk samarbeid, Oslo
- Hjern, Benny og Bjørn Moen (1989): Utvärdering av Nordiska ministerrådets gränsregionala verksamhet. NIBR/Cerum, Oslo-Umeå 1989. Upublisert manus.
- Kiander, Jaakko och Timo Östring (2002): Den offentliga sektorns effektivitet och hållbarhet i Norden, SEFC, Helsingfors
- Mønnesland, Jan og Bjørn Moen (1999): Nordiske grenseregioner og Interreg. Forholdet mellom Nordisk ministerråds grenseregionale samarbeidsområder og EU-initiativene under Interreg IIA, NIBR, Oslo Prosjektrapport 1999:18
- Mønnesland, J., T. Lande Andersen, B. Moen og H. Westlund (1998): Grenseregionalt samarbeid – underveisevaluering av tre svensk-norske EU-program under Interreg IIA. NIBR-prosjektrapport 1998:26. Oslo.
- Nordiska ministerrådet – Ekonomi/Finans (2003): Det framtida nordiska välfärdssamhället – utmaningar och möjligheter. Nord 2003:12
- OECD Territorial Reviews, Øresund, Denmark/Sweden, OECD 2003
- Ojanen, H. et al. (2004): Liten men smart? Utvärdering av Nordiska ministerrådets närområdesstrategi. Nordisk Ministerråd; København.
- Ottesen, R. (2003): Halvvejsvaluering af de grænseregionale samarbejdsorganisationer. Bilag 1 NERP Nov.03. Nordisk Ministerråd; regionalsektoren.
- Radvilavicius, S[^] (2003): Challenges for cross-border cooperation in the Baltic countries and northwest Russia. Journal of Nordregio, No. 3 September, Vol. 3 – 2003.
- Schlüter, Poul (2003) Fjernelse af grænsehindre i Norden, NR/NMR, København
- Utzon-Frank, T./NMR (udatert): Miljøhandlingsprogrammet 2001-04 – Er målene nået? Er de forventede resultater opfyldt?, København

Publikasjoner fra Nordisk råd og Nordisk ministerråd (NR = Nordisk råd, Nmr = Nordisk ministerråd)

- NR/Nmr Årsberetninger – 1999, 2001, 2002, 2003
- NR (2002): Til nordisk nytte? 50 år. Nordisk Råd 1952-2002, København
- NR (2002): Den nordiska dagordningen, København
- Nmr (2002): Samarbete – nordisk styrka, København
- Nmr (2003): Budget for år 2004 (NSK/MR-SAM 62/2003, København
- Nmr (2004): Budget for år 2005 (NSK/MR-SAM 62/2003, København
- Nmr (2003): Det nordiske samarbejde i EU 2003, København
- Nmr – Regionalsektoren (2003): De grænseregionale samarbejdsorganisationers projektvirksomhed – Igangværende projekter 2004, København
- Nmr (2001): Morgendagens Norden, Norges formannskap 2002, København
- Nmr (2003): Integrasjon Norden, Sveriges ordförandeskap 2003, Köpenhamn
- Nmr (2004): Nordens ressurcer – Program for Islands formandskab i Nordisk Ministerråd 2004. København
- Nmr (2003): Vest-Norden i det nordiske samarbejde – redegørelse. ANP 2003:732
- Nmr (april 2004): Nordiska ministerrådets genomförande av den andra handlingsplanen för Nordliga Dimensionen 2004 – 2006, Köpenhamn

- NR (udatert): Midtvejsrapportering om opfølgning af strategien ”Bæredyktig udvikling – En ny kurs for Norden” (2001 – 04). Dokument 9: Samarbejdsministrenes afrapportering vedrørende opfølgning af strategien ”Bæredyktig udvikling – En ny kurs for Norden”
- Nmr . (Utkast 02.07.2004): Hållbar utveckling – En ny kurs för Norden. Reviderad utgåva med mål och insatser 2005-2008, Köpenhamn
- NR (udatert): Närområdesutskottets synpunkter på ministerrådsförslag B 201/när om Bæredyktig udvikling – En ny kurs for Norden, Köpenhamn
- NR (2002): Närmare Norden – Förslag till reviderad nordisk närområdesstrategi – formelt vedtatt av de Nordiske samarbeidsministre i Tromsø, 12.06.2002
- Nmr (udatert): Arbetsordning för Nordiska ministerrådet
- NR og Nmr (2002): Nordisk samarbeid for en bedre hverdag – årsrapport fra Nordisk råd og Nordisk ministerråd 2002
- NR og Nmr (2002): Nordisk årsredovisning 2001 – ANP 2002:741
- Nmr – Miljø: (2003): Nordens landskap – Forprosjekt for oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen. TemaNord 2003:550
- Nmr (2004): Transport - Handlingsprogram för det nordiska samarbetet på transportområdet 2004-2008, Köpenhamn
- NR og Nmr (2004): Ett öppnare Norden – Året som gick i Nordisk rådet och Nordiska ministerrådet – ANP 2003:707
- NR (udatert): Det nordiske miljøhandlingsprogram 2001-2004, København
- Nmr (udatert): Bæredyktig udvikling – Et nordisk indicatorsæt, København
- PLS Consult (November 1999): Grænsebarrierer i Norden – Sammenfattende rapport
- Vismanspanelen/Nmr (2000): Öppet för världens vindar – Norden; Nord 2000:15, København
- Nmr (2001): Ny nordisk dagsorden – opfølgning af Vismandsrapporten, København
- Nmr/NÄRP (udatert): Nordisk regionalpolitisk samarbeidsprogram 2001-2005, København
- Nmr Regionalsektoren (udatert): De grænseregionale samarbejdsorganisationers finansiering – Status 2003, København
- Nmr Regionalsektoren (udatert): Statusrapporter 2003 Grenseregionene, København
- Nmr Regionalsektoren (udatert): Statusrapporter 2002 Grenseregionene, København
- Nordisk råds næringsudvalg (2004): Samlet indsats skaber vækst i det nordiske erhvervsliv, København
- De nordiska planministrarna (2001): Planläggning som instrument för hållbar utveckling i Norden. Handlingsprogram 2001-2004, København
- NÄRP-AU 030901; Bilaga 1: Roller og ansvar for samarbejdet i Nordisk Ministerråd, København
- Nmr Regionalsektoren: De grænseregionale sarbejdsorganisationers projektvirksomhed. Igangværende projekter 2004. København

Referater/protokoller fra de siste tre-fire årenes møter i:

Nordisk embetsmannskomite for regionalpolitikk (NERP) og NERP AU, NERPs arrangement ”Grenseregionalt forum”
Samarbejdsministrenes sammentreder,
Embetsmannskomiteen for miljø

Andre dokumenter

Handlingsplaner og –programmer, samt strategiprogrammer 2001 -2005/2004 – 2006 for det enkelte grenseregionale samarbeidsområde, ulike steder
Årsrapporter fra de åtte grenseregionale samarbeidsorganisasjonene de siste fem årene
Årsmøtedokumenter, meldingsblad og prosjektrapporter fra de grenseregionale samarbeidsorganisasjonene de siste fem årene

Vedlegg 1

Oversikt over prosjektaktiviteter

Prosj.avsluttet 03: prosjekter som er avsluttet – forutsetningsvis – i løpet av 2003 og i løpet av første halvår 2004. Igangværende 2004: prosjekter som skal avsluttes i løpet av andre halvår 2004 eller senere.

	Prs i alt	Ir-prsj	Uten	Sam-	IR-fin	Andre	Gj.sn ir-	Gj.sn andre (mdkk)	Prosj	Pågd -
Nordkalott-rådet	32	13	19	55,25	50,5	4,75	3,89	Ca	4	28
Øresunds- ko mi- tee n	5	3	2	15,75	12,1	3,65	4,0	4,0	1,832	3
Nordisk Atlant- sa ma r- bei d NO	36	4	32	61,00	16,3	44,7	4,0	1,4	16	20
Skjærgårds- sa ma rbe i- det	4	4	-	31,4	31,4	-	7,85	-	0	4
Kvarken-rådet	9	9	-	150,7	150,7	-	16,75	-	0	9
Midtnorden- ko mi- tee n	5	1	4	19,32	18,44	0,88	18,44	0,22	3	2
Østfold-Bohuslän- Dal s- lan	4	2	1	9,83	7,88	1,95	3,94	1,95	1	2
ARKO-samarbetet	4	-	4	8,56	-	8,56	-	2,14	3	1

Grenserregionenes prosjektportefølje (fin i 1000 DKK lett avrundet).

Det er ikke alltid helt klart hva som kan kalles Egenfin og Annen fin, så her er brukt noe skjønn. Det som er kalt NMR-fin i merknadene er delvis oppgitt som NMR i prosjektkatalogen og delvis som vedk. komité, råd etc.

Nordisk Atlantsamarbejde - NORA

Prosj. nr.	Prosjektemne	Sluttdato	Total budsj	IR IIIA, B, NPP etc	NORA	Egenfin	Annen fin
---------------	--------------	-----------	----------------	------------------------	------	---------	-----------

³⁹ Alle budsjettallene er cirka-tall.

Nordisk Atlantsamarbejde - NORA

1	Tekn utdanning	31.12.04	710	0	240	0	90
2	Motemesse	31.12.03	1200	0	150	1050	0
3	Plastgjenbruk	31.12.03	3389	0	280	0	3109
4	Ullinnsamling	31.12.03	26,5	0	10	16,5	0
5	Sagakultur/turisme	31.12.05	7620	4145	1090	2385	0
6	NACE NPP-søknad	31.12.03	150	0	50	100	0
7	Lammekjøtt Grønland	31.12.03	2245	0	733	1512	0
8	Dataspill oljeleting	31.12.03	227	0	70	67	90
9	Megaproj i "utkant"	31.12.04	380	111	160	109	0
10	Profilerer BRANDR	31.12.03	7440	3989	100	3371	0
11	Kvinner/ fiskeforvaltning	31.12.04	2811	0	100	0	2711
12	Modell/energioptim/ notbåter	31.12.04	2715	0	1235	0 (?)	1480
13	Kulturturisme/Grønland	31.12.03	300	0	150	150	0
14	Staudedyrkingsfor- søk/4 land	31.12.05	1015	0	532	304	179
15	Fiskeriutdann/nettverk	31.12.03	388	0	277	40	71
16	Sportsfiske/TV- program	31.12.03	1151	0	150	901	100
17	Dioxin-undersøk fisk	31.12.03	1492	0	700	340	452
18	Utvikl/foredl marine råstoffer; pilotpros mot NIF/NPP	31.12.04	1567	0	350	1271	0
19	Oppdrett steinbit	31.12.04	1932	0	400	1532	0
20	Utdann/flyndrefiske/ Grønland	31.12.03	902	0	450	452	0
21	Nettverk f. oppfinnere	31.12.03	146	0	73	73	0
22	Utvikl kortbaserte turisttjenester Pilot (IRIIB, NPP)	31.12.03	825	0	412	413	0
23	Metodeutvikling skjell dyrking	31.12.04	528	0	250	278	0
24	Sammenlign kvalitet vill/oppdrettstorsk Pi- lot (NPP)	31.12.04	230	0	90	140	0
25	Oppdrett torskeyngel. Pilot Isl og Fær (NPP)	31.12.05	896	0	300	596	0
26	Metodeutvikling Elektronisk fiskelogg- bok	31.12.04	905	0	350	555	0
27	Marin forsk- ningsst/nettverk	31.12.04	200	0	100	100	0
28	Skjæring av små torsk(ehoder)/ Proto- typ utvikling	31.12.04	1370	0	300	1070	0
29	Pukk/sandproduksjon Island/(Grønland). Pi- lot (NPP)	31.12.03	600	0	300	300	0
30	Dyrkingsforsøk opti- mal jordbærsort	31.12.05	1310	0	465	845	0
31	Nettverk/treff unge iverksettere/ledere. Pi- lot (NPP)	31.12.04	1535	0	358	370	807
32	Læring i off/komm org	31.12.04	515	0	230	0	285

Nordisk Atlantsamarbejde - NORA

33	Rådgivn/kompetanse- utv. i SMB	31.12.03	270	0	135	135	0
34	Nordlige maritime korridor	31.12.05	1335 5	8013	750	4592	0
35	IT i færøyske kom- muner	31.12.04	45	0	35	10	0
36	Seminar: Marint rå- stoff	31.12.04	600	0	600	0	0

Nordkalottrådet - NKR⁴⁰

Prosj. nr.	Prosjektemne	Sluttdato	Total budsj	IR IIIA, IIIB, NPP etc	NKR	Egenfin	Annen fin
1	Northwood-design- ade träprodukter	31.12.04	2713	Ja	Ja	Nei	Ja
2	PROFILE – project for female leaders	31.11.04	4257	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Artic trail II	31.12.05	5965	Ja	Ja	Ja	Ja

⁴⁰ Opplysningene ad egenfinansiering er basert bl.a. på svar: ”medverkande företag”; for interkomm og off prosj samarbeid: kommune/off instans som medfinans. er ført under Annen fin
Kategoriene Egen fin og Annen fin er ikke lette å håndtere – særlig hvor kommuner/kommförbund etc/offentlige instanser oppgis som ”medfinans”/”bidragsydere” . Her mangler presise def. og det er uklart om ”verdien” av egen arbeidstid/-innsats er regnet med/godtas på visse vilkår som i Interreg.

Nordkalottrådet - NKR⁴¹

4	Leverantører till den norske oljeindustri fas 2B	31.12.04	8778	Ja	Ja	Ja	Ja
5	Innovation Nord	31.12.04	2315	Ja	Ja	Nei?	Ja
6	Mediapolis	31.12.04	4380	Ja	Ja	Ja	Ja
7	Utredning om Enare-Kirkenes vägforbindelse	30.09.04	2366	Ja	Ja	Ja?	Nei?
8	NEO-Northern Enterprise Operations	31,12,04	4292	Ja	Ja	Ja	Ja
9	Nordkalottens guidenätverk	30.05.05	1969	Ja	Ja	Ja?	Ja
10	Taste of the North	31.12.04	6442	Ja	Ja	Ja?	Ja
11	Kommersiella förutsättningar för flygtrafik Luleå-Tromsø	31.12.06	10250	Ja	Ja	Nei?	Ja
12	Nordkalottens kulturråd	31.12.04	uoppg	Nei	Ja	Nei	Ja
13	Tryggande av förutsättningarna för hållbar naturturisme Nordkalotten	31.12.04	202	Nei	Ja	Nei	Ja
14	Miljøgifter på Nordkalotten	31.12.04	81	Nei	Ja	Nei	Ja
15	Turistnäringsen och avfall	31.12.06	700	Nei	Ja	Nei	Ja
16	Felles typeinndeling av sjøer/vann	31.12.04	202	Nei	Ja	Nei	Ja
17	Hotade ansvarsarter på Nordkalotten	31.12.06	200	Nei	Ja	Nei	Ja
18	Rovvilt på Nordkalotten	31.12.04	122	Nei	Ja	Nei	Ja
19	Kartläggning av vindkraft på Nordkalotten	31.12.04	81	Nei	Ja	Nei	Ja
20	Koordinering av virksomheter innom Nordkalottens miljøråd	31.12.04	114	Nei	Ja	Nei	Ja
21	Kyrkomusikaliskt samarbeide	31.05.04	49	Nei	Ja	Ja	Ja
21b	Arctic Cinema Festival	31.12.03	332	Nei	Ja	Nei?	Ja
22	Kulturen som ett marknadsföringsinstrument	31.11.04	128	Nei	Ja	Ja?	Ja
23	Kompetanseutvikling kulturforvaltere Pilot (IR IIIA-søknad)	30.06.04	85	Nei	Ja	Nei	Ja
24	Kalott i Utveckling	28.02.05	703	Nei	Ja	Nei	Ja

⁴¹ Opplysningene ad egenfinansiering er basert bl.a. på svar: ”medverkande företag”; for interkomm og off prosj samarbeid: kommune/off instans som medfinans. er ført under Annen fin. Kategoriene Egen fin og Annen fin er ikke lette å håndtere – særlig hvor kommuner/kommforbund etc/offentlige instanser oppgis som ”medfinans”/”bidragsydere”. Her mangler presise def. og det er uklart om ”verdien” av egen arbeidstid/-innsats er regnet med/godtas på visse vilkår som i Interreg.

Nordkalottrådet - NKR⁴¹

25	Finsp språkkompetens for Nordnorsk næringsliv	30.06.04	369	Nei	Ja	Ja?	Ja
26	Design av treprod Pilot (IR IIIA-søknad	01.09.04	312	Nei	Ja	Nei	Ja
27	Samisk joikarkiv: restaurering av eldre opptak etabl av database	30.06.06	6144	Ja Sap	Ja	Nei?	Ja
28	Kulturbasert reiseliv; pilotprosj; IR IIIA-søknad (høsten 2003)	31.12.03	1390	Nei	Ja	Ja	Nei
29	Samarbete om overvakning och kontroll av Gyrodactylus Salaris	31.12.03	81	Nei	Ja	Ja	Nei
30	Analys av avfallsstrømmer på Nordkalotten	31.3.04	162	Nei	Ja	Ja	Nei
31	Skolesamarbeide to kommuner Pilot (IR IIIA-søknad)	30.11.03	112	Nei	Ja	Ja	Nei

ARKO-samarbetet - ARK

Prosj. nr.	Prosjektemne	Slutt dato	Total budsj	IR IIIA, B, NPP etc	ARKO	Egenfin	Annen fin
1	Gränsetjänsten	31.07.05	8550	0	260	0	8290
2	Bransjetreff: Grenseløst tre(virke)	31.12.03	535	0	?	?	?
3	ARKO-arena. Pilot (hovedfinans?)	30.09.03	212	0	212	0	0
4	Unionsoppløsningsfeiring 2005.	15.04.04	228	0	0	228	0

ARKO-samarbetet - ARK**Skärgårdssamarbetet - SGS⁴²**

Prosj nr	Prosjektemne	Slutt dato	Total budsj	IR IIIA, B, NPP etc	Skärg	Egenfin	Annen fin
1	Lokale mattradisj. og råvarer. Merkevarer bygging/restauranter	30.04.04	12979	Ja	Ja	Nei?	Ja
2	Som prosj1; konseptutvikling "Skärgårds-butik"	30.04.04	4734	Ja	Ja	Nei?	Ja
3	Som 1 og 2; bedrifts-/markedsførings/selskapsutvikling	30.04.04	8469	Ja	Ja	Nei?	Ja
4	Håndverksprod; kompetanse-/produktutvikling og markedsføring	30.04.04	5224	Ja	Ja	Nei?	Ja

⁴² For SGS mangler detaljerte finansieringsopplysninger. IR IIIA oppgis som største finansør i alle 4 prosj. Det oppgis Nmr-finansiering i alle prosjekten. Lite tyder på at det er egenfinansiering inne i bildet.

Kvarkenrådet - KVR⁴³

Prosj nr	Prosjektemne	Slutt-dato	Total budsj	IR IIIA, B, NPP etc	KVÄR K	Egenfin	Annen fin
1	Turismeutvikling, markedsf. av Kvarken som reisemål	2006	17680	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Mat-/råvarer, produktvikling og gourmetmat/-restauranter	2006	15616	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Kultur-/scenekunst-utvikl; arbeidsplasskaping for kunstnere	2005	13200	Ja	Ja	Nei?	Ja
4	Naturmiljøbevaring/-overvåkning og – utvikling	2006	16370	Ja	Ja	Nei?	Ja
5	Utredning og info om faste ferje- og flyruter over Kvarken	2006	3520	Ja	Ja	Nei?	Ja
6	Støtteaktiviteter (PR, billettssystemer) for fortsatt ferjetrafikk over Kvarken	2005	40440	Ja	Ja	Ja	Ja
7	Forvaltning/ressursutnyttning av selbestandene i Kvarken	2006	3120	Ja	Ja	Ja	Ja
8	Universitets- og høgskoleallianse/-samarbeidsorganisasjon: utdanning og FoU	2006	29720	Ja	Ja	Ja	Ja
9	Utvikling av virtuell møte-/markeds plass for SMB	2005	11040	Ja	Ja	Nei?	Ja

Øresundskomiteen - ØSK⁴⁴

Prosj nr	Prosjektemne	Sluttdato	Total budsj	IR IIIA, B, NPP etc	ØSK	Egenfin	Annen fin
1	Erfarings-/kunnskapsutviklingspotensialer for integrert arbeidsmarked	08.10.04	4200	Ja	Ja	Nei?	Ja
2	Regional utredning/analyse: Øresundskompass. Pilotprosjekt	30.04.04	4784	Ja	Ja	Ja?	Nei
3	Potensialer for samarbeid og styring av en integrert region (OECD-prosj)	31.05.03	2993	Ja	Ja	Ja?	Ja

⁴³ For KVR mangler detaljerte finansieringsopplysn. IR IIIA oppgis som største finansør i alle 4 prosjekter. Det oppgis Nmr-finans i alle prosjektene. Opplysn tyder på at det er egenfinansiering inne i bildet.

⁴⁴ For ØSK mangler detaljerte finansieringsopplysn. IR (IIIA?) oppgis som største finansør i prosj 1-3, ØSK i 4 og 5. Det oppgis Nmr-finansiering i alle prosjektene. Opplysn tyder på at det er egenfinansiering inne i bildet i noen av prosjektene. ØSK oppgir tall i SEK for prosjekt 1-4.

Øresundskomiteen - ØSK⁴⁵

4	Kunnskapsutvikl ØSK som integrert region; sentrum- periferiproblematikk	31.12.05	1706	Nei	Ja	Nei	Nei
5	G(rænse)O(ptimale)L (øsninger) I N(ordene) Erfaringsutveksling og løsningsseksempler.	31.12.04	1950 TDK K	Nei	Ja	Ja?	Nei

Gränskommitten Østfold-Bohuslän/Dalsland – GØB/D

Prosj nr	Prosjektemne	Sluttdato	Total budsj	IR IIIA, B, NPP etc	GØB/D	Egenfin	Annen fin
1	Grenseland 2005-koordinering/ markedsføring union-soppløsn feiring	31.07.06	4630	Ja	Ja	Ja?	Ja
2	Kontaktmes-ser/partenariater for bedrifter	31.12.04	3228	Ja	Ja	Nei?	Ja
3	GOLIN prosj (se ØRSK)	31.12.04	1950	Nei	Ja	Nei	Nei

Mittnordenkommitten - MNK⁴⁶

Prosj nr	Prosjektemne	Sluttdato	Total budsj	IR IIIA, B, NPP etc	MNK	Egenfin	Annen fin
1	Utrede, utvikle, markedsføre øst-/vestlig godstransportinfrastruktur	26.09.06	18443	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Kulturutveksling skoleklasser; historiske ferdselsårer øst-vest	2005	250	Nei	Ja	Ja	Ja
3	Armfeldts karoliner-marsj – årlig turmarsjarrangement; studietur	30.12.03	20	Nei	Ja	Ja	Nei
4	Etablering av kunstnernettverk - utstillingsvirksomhet	01.11.03	630	Nei	Ja	Ja	Ja
5	Samarbeid om økologisk matvare-prod; test forretningside; SMB	31.01.04	80	Nei	Ja	Nei	Nei

⁴⁵ For ØSK mangler detaljerte finansieringsopplysn. IR (IIIA?) oppgis som største finansør i prosj 1-3, ØSK i 4 og 5. Det oppgis Nmr-finansiering i alle prosjektene. Opplysn tyder på at det er egenfinansiering inne i bildet i noen av prosjektene. ØSK oppgir tall i SEK for prosjekt 1-4.

⁴⁶ Finansieringen av prosjekt 1 er oppgitt, men i Euro. Se Nmrs budsjett 2004.

Informanter

ARKO: Anna-Lena Carlson - Ikke respondert

Gränskommittén Østfold-Bohuslän-Dalsland: Christian Martins

Kvarkenrådet: Paul Lindell (er nå sluttet i Kvarkenrådet), Kirsi Abrahamsson

Midtnorden-komiteen: Virpi Heikkinen, Martti Ahokas

NORA – Nordisk Atlantsamarbejde: Kaspar Lythans

Nordkalotträdet: Paula Mikkola

Skärgårdssamarbetet: Anders Åkerfelt

Öresundskomiteen: Torben Aaberg

Nordisk Ministerrådssekretariat: Merete Bendiksen

Tittel: Nordisk grenseregionalt samarbeid

Gamle utfordringer og nye muligheter

Anbefalinger og dokumentasjon til kontrollkomiteen i Nordisk råd 2004

Forfatter: Bjørn Moen og Sigrid Skålnes

NIBR-notat: 2004:122

ISSN: 0801-1702

ISBN: 82-7071-494-1

Prosjektnummer: O-2208

Prosjektnavn: Gransking av de nordiske grenseregionale samarbeidsorganisasjonenes arbeid de seneste fire-fem årene

Oppdragsgiver: Nordisk råds kontrollkomite

Prosjektleder: Sigrid Skålnes

Referat: Notatet inneholder resultatene fra en evaluering av arbeidet til de grenseregionale samarbeidsorganisasjonene i Norden. Hovedformålet har vært å analysere om og i hvilken grad grenseorganisasjonene har bidratt til å i identifisere og avskaffe grensehindringer, og i hvilken grad og omfang arbeidet har ført til nordisk nytte eller nordisk merverdi, slik begrepet er gitt et innholdet i notatet. Videre er grenseregionenes arbeid sett i forhold til grenseregionenes omfang, styringssignaler og styringsstrukturen i Nordisk råd og Nordisk ministerråd, og i forhold til Interregprogrammer og annen innsats i grenseregionene.

Sammendrag: Norsk

Dato: September 2004

Antall sider: 66

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning, Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern, 0313 OSLO

Telefon: 22 95 88 00

Telefaks: 22 60 77 74

E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2004