

**Effektiv QUANGO for partnerskap i nord?
En hypotese genererende case studie av Barentssekretariatets rolle
i Barentssamarbeidet**



Ingvild Strøm Hansen
Masteroppgave

UNIVERSITETET I BERGEN

INSTITUTT FOR SAMMENLIKNENDE POLITIKK

Vår 2011

Abstract

The purpose of this case study is to describe the role the Barents Secretariat plays in the Barents Cooperation, and whether its role has and has had implications for the Norwegian political processes at regional and national level in the Cooperation. Different research institutions have previously evaluated the Secretariat. However, these have solely focused on the Secretariat and its internal functions. To the contrary, this thesis will attempt to understand the Secretariat's role in a wider political context. An innovative theoretical framework focusing on partnership and the role of quasi-autonomous non-governmental organizations, namely QUANGOs, will be applied to find relevant and interesting aspects of the Secretariat's role that will be further studied in the thesis. Further, the thesis will be structured around the theoretical framework. The purpose of this thesis is not to test whether the empirical evidence supports or weakens the theories. Rather, the theoretical framework is utilized in order to expose new sides of the Secretariat's role. The case study is hence atheoretical, interpretative, and hypothesizing. Consequently, four hypotheses regarding the Secretariat's role in the Barents Cooperation are generated.

Formålet med denne casestudien har vært å beskrive hvilken rolle Barentssekretariatet spiller i Barentssamarbeidet, og hvorvidt Sekretariatets rolle har implikasjoner for det regionale og nasjonale politiske nivå på norsk side i Barentssamarbeidet. Barentssekretariatet har tidligere blitt evaluert av en rekke ulike forskningsinstitusjoner. Felles for disse studiene har vært et fokus på Sekretariatets praktiske virke. Til forskjell fra tidligere studier vil denne masteroppgaven sette Barentssekretariatet inn i en bredere politisk kontekst. Et innovativt teoretisk rammeverk som fokuserer på partnerskap og rollen til quasi-autonomous non-governmental organizations, såkalte QUANGOS, har lagt føringer for hva som har vært interessant å undersøke i dybden samt for hvordan oppgaven er strukturert. Hensikten har ikke vært å teste hvorvidt teori styrkes eller svekkes i empiri. I stedet har det teoretiske rammeverket vært benyttet for å få frem nye sider ved Barentssekretariatets rolle. Casestudien har tatt form både som ateoretisk, fortolkende og hypotesegenererende. Avslutningsvis vil det derfor utledes fire hypoteser om Sekretariatets rolle.

Forord

Når jeg nå leverer min masteroppgave, er det mange som fortjener en takk. Først av alt vil jeg takke min veileder Per Selle for konstruktive tilbakemeldinger underveis og for oppmuntring til å stå på i siste innsjutt.

En takk går også til Kristin Strømsnes og *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* for stipend og kontorplass på Rokkansenteret. Uten denne støtten ville aldri feltarbeid i Nord-Norge vært mulig å gjennomføre. Samtidig bør også Fredrik Sagafos, Jonas Dahl Bakke og Karoline Garshol takkes for godt kontorselskap. En ekstra takk går ellers til Karoline for inspirerende holdning, gode diskusjoner og ekstra oppmuntring i slutfasen.

Informanter og de ansatte ved Barentssekretariatet fortjener også en takk.

Jeg ønsker ellers å rette en stor takk til Ida Stafsnes, som åpnet sitt hus i Kirkenes for meg, samt lånte bort kuldekrem i en kritisk periode.

Korrekturleserne Ingrid Cecilia Holthe, Stine Myrvoll, og pappa Yngve Strøm Paulsen skal også ha en gedigen takk.

Ellers ønsker jeg å takke venner og familie som har støttet underveis.

Den største takken går imidlertid til min kjære Helge Haugland. Uten deg hadde dette ikke vært mulig.

Innholdsfortegnelse

1.0 INNLEDNING	3
1.1 Tema og bakgrunn.....	3
1.2 Hvorfor studere Barentssekretariatet?.....	5
1.3 Problemstilling.....	6
1.4 Presisering av problemstilling.....	7
1.5 Oppgavens innretning.....	8
2.0 TEORETISK RAMMEVERK	9
2.1 Flernivåperspektiv.....	9
2.2 Barentssamarbeidet – regionsamarbeid eller partnerskap?.....	11
2.3 Barentssamarbeidet som partnerskap.....	13
2.4 Analytisk rammeverk.....	14
2.5 QUANGO: effektivitet, men begrenset legitimitet.....	17
2.6 Ulik operasjonalisering.....	19
2.7 Oppsummering.....	19
3.0 METODE OG DATA	20
3.1 Casestudium.....	20
3.2. Ekspertintervju.....	22
3.2.1 Utvalg av informanter.....	23
3.2.2 Gjennomføring.....	24
3.3 Dokumentanalyse.....	26
3.4 Validitet og Reliabilitet.....	27
3.5 Oppsummering.....	28
4.0 BARENTSSAMARBEID: BAKGRUNN OG UTVIKLING	29
4.1. Norge og Russland.....	29
4.1.1 Pomorhandel.....	30
4.1.2 Den kalde krigen.....	30
4.1.3 Oppløsning.....	31
4.1.4 Jeltsin og Putin.....	32
4.1.5 Forskjeller mellom Norge og Russland i dag.....	33
4.2 Barentssamarbeidet i norsk kontekst.....	36
4.2.1 Etablering – ulik forståelse.....	36
4.2.2 Utvikling – nordområdepolitikk.....	40
4.3 Oppsummering.....	40
5.0 SEKRETARIATETS ROLLE I NORSK PARTNERSKAP	42
5.1 Bidrar Barentssekretariatet til et effektivt partnerskap?.....	42
5.1.1 Inkludering – Barentssekretariatets virksomhet.....	42
5.1.2 Koherens.....	49
5.2 Legitimitet.....	55
5.3 Oppsummering.....	59

6.0 SEKRETARIATETS ROLLE I BILATERALT PARTNERSKAP	61
6.1 Tidligere forskning	62
6.2 Effektivitet.....	64
6.2.1 Inkludering	64
6.2.2 Koherens.....	69
6.3 Legitimitet.....	71
6.4 Oppsummering	72
7.0 SAMMENFATTENDE ANALYSE OG UTLEDNING AV HYPOTESER.....	73
7.1 Teoretiske forutsetninger og metodiske avveininger.....	73
7.2 Analyse av empiriske funn og utledning av hypoteser	75
7.2.1 Norsk partnerskap	75
7.2.2 Bilateralt partnerskap	79
8.0 KONKLUSJON.....	81
9.0 LITTERATUR- OG KILDELISTE	82
9.1 Litteratur	82
9.2 Kilder:	85
10.0 APPENDIKS.....	90
10.1 Muntlige kilder	90
10.2 Intervjuguide	91
10.3 Dokumentanalyse	92

1.0 INNLEDNING

1.1 Tema og bakgrunn

Temaet for denne masteroppgaven er hvilken rolle Det norske barentssekretariatet (heretter Barentssekretariatet eller Sekretariatet) spiller i Barentssamarbeidet, samt hvilke implikasjoner rollen har for forholdet mellom norske regionale og nasjonale politiske aktører.

Temaet er relevant fordi det ikke eksisterer noen analyser av Sekretariatets rolle i en større politisk kontekst. De evalueringene som har vært gjort, har handlet om Barentssekretariatets arbeid og prosjektvirksomhet. På bakgrunn av analysene i denne studien utledes det fire hypoteser knyttet til problemstillingen.

Barentssekretariatet ble stiftet som et ledd i etableringen av Barentssamarbeidet i 1993. Formålet var å fordele offentlige midler fra Utenriksdepartementet (UD) til bilaterale, regionale samarbeidsprosjekter (såkalte folk-til-folk-prosjekt) mellom Norge og Russland. I over 15 år har organisasjoner, institusjoner og foretak hatt muligheten til å søke Sekretariatet om midler til sine prosjekt. På bakgrunn av dette har det blitt gjennomført nærmere 3200 grensekryssende prosjekt innenfor velferd og kultur, urbefolkning, miljøvern, kompetansebygging, utdanning og næringsutvikling i regionen. Barentssekretariatet er et interkommunalt selskap og eies i dag av de tre nordligste fylkeskommunene. Sekretariatet er således en viktig og spennende nyskaping (Barentssekretariatet, 2011e).

Den opprinnelige funksjonen til Sekretariatet var som service- og støtteinstitusjon til det norske formannskapet i Barentsrådet fra 1993 til 1995. Fra 1995 fortsatte Sekretariatet driften som et prosjekt under UD, inntil det i 1999 ble overtatt av de tre nordligste fylkeskommunene. I tillegg til finansiering av folk-til-folk-prosjekt, jobber Sekretariatet med å koordinere nasjonale prioriteringer med regionale politiske prioriteringer. Det har funksjon som et kompetansesenter og koordinator for prosjektvirksomhet. Dette medfører oppgaver som å informere om muligheter for prosjektsamarbeid i Barentsregionen, informere Storting, departement, næringsliv og organisasjoner om Barentsregionen, gjøre samarbeidet synlig og skape en generell forståelse av hvor viktig det er, samt gjennomføre undersøkelser og skrive rapporter. Kort beskrevet kan man si at Barentssekretariatet er et ressurs- og kompetansesenter for de ulike organer som jobber med Barentsregionen (Barentssekretariatet, 2011e).

Barentssamarbeidet er et transnasjonalt samarbeid mellom Finland, Norge, Russland og Sverige. Samarbeidet kan beskrives som et samspill mellom fire samarbeidsnivåer hvor de to første har politiske implikasjoner: et regjeringssamarbeid, et regionalt myndighetssamarbeid, et urfolkssamarbeid¹ og et grasrotsamarbeid. Sistnevnte omtales som folk-til-folk-samarbeid (Utenriksdepartementet, 2006).

Regjeringssamarbeidet foregår gjennom det Det euro-arktiske Barentsrådet (heretter Barentsrådet). Barentsrådet består av representanter fra utenriksdepartementene i Russland, Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island og EU-kommisjonen. I tillegg har ni land observatørstatus. Observatørlandene er Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Nederland, Polen, Storbritannia og USA. Formannskapet i Barentsrådet roterer mellom Finland, Norge, Russland og Sverige hvert annet år. Norge hadde formannskapet henholdsvis i 1993, 2005 og skal i 2012 overta formannskapet igjen. Landet som har formannskap bestemmer agenda for møtene. Utenriksministerne møtes hver gang formannskapet roterer mellom landene, altså en gang annet hvert år. I tillegg møter representanter fra medlemslandene og EU-kommisjonen fire til fem ganger i året i lys av embetskomiteen som er direkte underlagt Barentsrådet. Embetskomiteen er, sammen med en rekke arbeidsgrupper som har blitt opprettet, de som driver den praktiske utredningen av samarbeidet (The Barents Euro-Artic Region, 2010).

Det regionale myndighetssamarbeidet foregår gjennom Barents regionråd (heretter Regionrådet). I 1993 besto Regionrådet av de tre nordligste fylkene i Norge, Lappland i Finland, Norbotten i Sverige og Arkhangelsk, Karelen og Murmansk i Russland. I ettertid har også Oulu og Kainuu i Finland, Västerbotten i Sverige og Komi og Nenets i Russland blitt med. Til sammen er det tretten medlemsregioner. Regionrådet møter to ganger årlig. En regional komité koordinerer aktiviteten mellom de to møtene. Denne komiteen møtes vanligvis fire ganger i året. Arbeidsgrupper støtter Regionrådet og den regionale komité ved å implementere saker. Hovedfokus for Regionrådet er å samarbeide om felles syn og visjoner for hvordan samarbeidet bør utøves. Opprettelsen av regionrådet stadfester at det er viktig med lokal kunnskap i det regionale samarbeidet. Møtefrekvensen er hyppigere enn i Barentsrådet, og enkelte hevder at arbeidet derfor også er mer praktisk rettet (The Barents Euro-Artic Region, 2008).

¹ Urfolkssamarbeid vil til forskjell fra de andre samarbeidsnivåene ikke utdypes i denne oppgaven. Valget om å utelate denne samarbeidsformen er tatt i relasjon til problemstilling.

Folk-til-folk-samarbeid i Barentsregionen er prosjektvirksomhet hvor hovedsakelig norske og russiske aktører samarbeider om å gjennomføre et prosjekt sammen². I Finnmark, og spesielt i Sør-Varanger kommune, eksisterte det folk-til-folk-samarbeid også før 1993. I denne studien vil det imidlertid bli fokusert på folk-til-folk-samarbeid som har blitt finansiert av UD gjennom Barentssekretariatet fra 1993 til 2011. Som tidligere nevnt omfatter dette til sammen nærmere 3200 prosjekter. Barentssekretariatet som institusjon spiller en viktig rolle ved å tilrettelegge for samt på vegne av UD finansiere slike folk-til-folk-prosjekt (Barentssekretariatet, 2011).

Helt siden starten av Barentssamarbeidet har to sentrale målsettinger ligget til grunn for samarbeidet. Man søker for det første å bidra til at Russlands rolle i europeisk samarbeid styrkes. Dette gjøres ved å utvikle og konsolidere de brede samarbeidsstrukturene mellom de nordiske land og Russland. Den andre målsettingen står i relasjon til ønsket om å fremme bærekraftig utvikling i regionen i en bredere forstand. Man har også her særlig orientert seg mot Nordvest-Russland, som har hatt store utfordringer når det gjelder økonomisk og sosial utvikling, helse, miljøvern, ressursforvaltning og behov for reform av sentrale samfunnsinstitusjoner. De siste årene har Barentssamarbeidet også blitt et viktig instrument for utviklingen av norsk nordområdepolitikk (Utenriksdepartementet, 2006). Dette er noe som har fått lite oppmerksomhet i akademisk forskning, men desto større oppmerksomhet i norske debatter og medier.

1.2 Hvorfor studere Barentssekretariatet?

Barentssamarbeidet regnes i dag delvis som en forløper til, og delvis som en del av, den nye nordområdesatsingen i Norge. UD har i flere sammenhenger fremholdt Nordområdene som

² Sverige og Finland har ikke lagt like mye engasjement i Barentssamarbeidet som Norge Sverige grenser ikke direkte til Russland i nord og har hovedsakelig fokusert sitt samarbeid mot øst gjennom Østersjørådet. At Finland ikke deltar i like stor grad kan delvis skyldes at de hovedsakelig ønsket seg samarbeid på en annen måte. Nordkalottkomiteen (NKK) ble etablert i 1967, opprinnelig som et samarbeidstiltak mellom de statlige arbeidsmarkedsmyndighetene. Etter opprettelsen av Nordisk Ministerråd i 1972, som et organ for samarbeid mellom de nordiske lands regjeringer, ble NKK fra 1975 en av ni grenseregionale samarbeidskomiteer. NKK ble likevel brukt som et forum for å samordne de nordiske fylkers og läns bilaterale opptrøden overfor Russland. Etter initiativ fra Murmansk oblast fikk Murmansk og Arkhangelsk observatørstatus i 1992. Dette skjedde uten noe egentlig klarsignal fra regjeringshold, og møtte skepsis i Nordisk Ministerråd. Men fra finsk side ønsket en å bruke NKK som ramme for bilaterale kontakter østover, i en slags "Storkalotten". I dette lå et ønske om å få myndighetene i de russiske nærområdene med i det etablerte grenseregionale samarbeidet. Uten nasjonalstatens medvirkning var det imidlertid ikke mulig å etablere felles institusjoner. Barentssamarbeidet ble derfor foreslått fra norsk hold, som en løsning på dette. I dette lå det også en finsk-norsk dragkamp om innflytelse. Storkalotten ville bygge på et nordisk grenseregionalt samarbeid under finsk strategisk kontroll, men Barentsregionen tjente norske interesser bedre (Aalbu et al., 1995:17-18).

Norges strategisk viktigste satsingsområde i 2011. I lys av satsingen debatteres det hvorvidt regionale aktører faktisk aktiviseres i den nasjonale strategien. Spørsmålet som stilles er hvilke aktører i nord som er i ferd med å bli aktivisert, hvis en går ned fra det statlige policy-nivået til det regionale virkefeltet (Angell et al. 2010). Barentssekretariatet eies av de tre nordligste fylkeskommunene, men har som viktigste oppgave å formidle finansiell støtte fra UD til prosjektvirksomhet i regionen. Sett i lys av debatten om hvilke regionale aktører som aktiviseres i den nasjonale nordområdestrategien er det derfor interessant å se nærmere på Sekretariatets rolle.

Et forskningsprosjekt skal helst være relevant i den virkelige verden, samt fremme et nytt bidrag til forskningslitteraturen (King, Keohane og Verba, 1994:15). Til tross for at Barentssamarbeidet historisk sett er å regne som nytt, er det ikke et helt ukjent fenomen innenfor norsk forskning. En god del av norsk forskning på Russland har de siste årene nettopp fokusert på Barentssamarbeid mellom Norge og Russland, spesielt innenfor miljøvern og fiskeri. Et felt som har fått mindre oppmerksomhet i denne sammenheng er imidlertid de utelukkende norske dimensjoner og konsekvenser av dette samarbeidet. Barentssekretariatet har tidligere blitt grundig evaluert av tre forskjellige institusjoner, henholdsvis Nordlandsforskning (Kjensli og Pedersen, 1999), Fridtjof Nansen Institutt (Castberg og Moe, 1997, og Jørgensen og Hønneland, 2002) og Norsk institutt for by- og regionforskning (Holm-Hansen et.al, 2008). Alle disse evalueringene ble gjennomført på oppdrag fra Barentssekretariatet, og fokuserte hovedsakelig på gjennomføringen av konkrete prosjekt samt Barentssekretariatets praktiske virksomhet. Konklusjonene i alle evalueringene var positive, men det ble også fremmet forslag til konkrete forbedringer. Forslagene er i stor grad implementert i Barentssekretariatets virke og praksis i dag. Til tross for at det har blitt gjennomført ulike evalueringer av Barentssekretariatets arbeid og prosjektvirksomhet, eksisterer det imidlertid ingen analyser av Sekretariatets rolle i en større politisk kontekst i Norge.

1.3 Problemstilling

I denne studien ønsker jeg å se nærmere på Barentssekretariatets rolle i Barentssamarbeidet. Sekretariatet jobber både for regionalt og nasjonalt politisk nivå i Norge. Hvordan mestrer de en slik posisjon, og hvilke konsekvenser har den nye norske nordområdesatsingen hatt for Sekretariatets virke? Problemstillingen lyder derfor som følger:

1) Hvilken rolle spiller Barentssekretariatet i Barentssamarbeidet, og 2) har Sekretariatets rolle implikasjoner for det regionale og nasjonale politiske nivå i samarbeidet?

1.4 Presisering av problemstilling

Barentssamarbeidet er, som beskrevet, et samarbeid mellom fire land på fire ulike nivå. Ettersom de fleste folk-til-folk-samarbeid i Barentssamarbeidet har forekommet mellom Norge og Russland, vil det fokuseres på hvilken rolle Barentssekretariatet spiller for utviklingen av det bilaterale forholdet mellom disse to statene. Videre har de utelukkende norske konsekvenser (det vil si følger av samarbeidet som kun påvirker Norge) vært underkommunisert i forskning på Barentssamarbeid. Det er derfor også interessant å undersøke hvilken rolle Sekretariatet spiller for forholdet mellom norske aktører. Oppgaven blir derfor todelt. Først analyseres Barentssekretariatets rolle for de norske aktørene i Barentssamarbeidet. Deretter undersøkes dets rolle i det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Russland. Dette leder til fire hypoteser om hvilken rolle Sekretariatet spiller i Barentssamarbeidet.

Barentssekretariatet vil, forenklet sett, kunne jobbe effektivt for og bidra positivt til utvikling av Barentssamarbeidet. Motsatt vil dets arbeid kunne hemme utviklingen av samarbeidet. Hensikten er imidlertid ikke å teste hvorvidt utfallet blir positivt eller negativt, men å grundig beskrive hvilken rolle Sekretariatet spiller i Barentssamarbeidet. Tidsmessig vil det bli fokusert på Barentssamarbeidet slik det er i dag, men historisk litteratur vil aktivt bli anvendt for å vise hvorfor samarbeidet har blitt som det er.

Studien startet som en mer eller mindre ateoretisk casestudie. Den tok videre form som en fortolkende casestudie, og avsluttes som en hypotesegenererende casestudie. De ulike fasene har hatt betydning for hvordan teoretisk rammeverk og empiri har blitt behandlet. Dette vil utdypes i kapittel tre hvor metode og data blir beskrevet. Det understrekes imidlertid her at studien er av deskriptiv art, og at målet ikke er å avdekke noe kausalforhold.

Det teoretiske rammeverket for studien la grunnlaget for hva som var interessant å undersøke i dybden, samt for strukturen i empiri- og analysekapitlene. Til forskjell fra tidligere studier på Barentssamarbeid, som hovedsakelig har benyttet regionbegrepet som utgangspunkt, tar denne studien i bruk et nytt rammeverk innenfor governance-litteratur der begreper som partnerskap og QUANGOs blir presentert. Hensikten med å benytte rammeverket har

imidlertid ikke vært å teste hvorvidt Barentssekretariatet stemmer overens med teorien. Hensikten har i stedet vært å beskrive Barentssamarbeidet og Barentssekretariatets virke ut i fra et nytt perspektiv. Siktemålet med en slik tilnærming er å få frem nye sider ved Sekretariatets rolle i samarbeidet.

1.5 Oppgavens innretning

I **kapittel 2** presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Her vil det bli argumentert for at Barentssekretariatet kan defineres som en såkalt QUANGO. Med en QUANGO som utgangspunkt vil det videre argumenteres for at det er interessant å analysere Barentssamarbeidet som et partnerskap i stedet for å bruke regionsamarbeid som rammeverk. Det teoretiske rammeverket vil også legge grunnlag for analysekapitlenes struktur og valg av metode. I **kapittel 3** presenteres studiens metode og datainnsamling. Det understrekes at dette er en kvalitativ casestudie som søker å forklare i dybden hvordan Barentssekretariatet fungerer. Sterke og svake sider ved å anvende intervju, dokumentanalyse og historisk litteratur blir drøftet. Videre følger empiri- og analysekapitlene. I **kapittel 4** presenteres den historiske kontekst for forholdet mellom Norge og Russland samt etableringen og utviklingen av Barentssamarbeidet. Et slikt historisk analysekapittel har som formål å avdekke forhold som har betydning for Sekretariatets virke i dag. I **kapittel 5** vil Barentssekretariatets rolle som en QUANGO i et partnerskap mellom norske aktører i Barentssamarbeidet analyseres. **Kapittel 6** vil ”snu om” på partnerskapet og analysere Barentssekretariatets rolle i et bilateralt partnerskap mellom Norge og Russland, før jeg i **kapittel 7** vil utlede hypoteser basert på de foregående empiri- og analysekapitlene. I **kapittel 8** vil det avrundes med en kort konklusjon.

2.0 TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapitlet vil det teoretiske rammeverk settes. Det understrekes at teori ikke skal testes i empiri, men derimot benyttes i hensikt om å skape en ny og innovativ måte å undersøke Barentssekretariatet og Barentssamarbeidet på. I tillegg vil det bli etablert et rammeverk for strukturen i empiri- og analysekapitlene. I korte trekk kan det teoretiske rammeverket beskrives som flernivåstyring i form av partnerskap, der elementer som legitimitet og effektivitet (forstått som inkludering og koherens) danner grunnlag for analysen av Sekretariatets rolle. Som det vil fremgå, defineres Sekretariatet som en QUANGO. Dette understreker betydningen av begrepene effektivitet og legitimitet.

De siste årene har store mengder litteratur som gjelder begreper som multi-level governance (på norsk flernivåstyring) og governance (samstyring) blitt presentert innenfor den statsvitenskapelige disiplin. To begreper innenfor denne sjangeren er interessante å se nærmere på i forbindelse med Barentssekretariatets rolle i utviklingen av Barentssamarbeidet. Begrepene er *partnerskap* og *quasi-autonomous non-governmental organization* (heretter QUANGO). Begrepene vil gjennom kapitlet defineres, og det vil bli drøftet hvorfor disse er interessante for oppgaven.

Östhol og Svensson (2002) presenterer et rammeverk for å analysere partnerskap. Ved å anvende dette rammeverket, vil særlig fire forhold være aktuelle for drøfting i den videre analyse. De fire forholdene er effektivitet, legitimitet, inkludering og koherens. Disse begrepene vil bli definert, og til slutt i dette kapitlet vil det også bli presentert hvordan disse fire begrepene kan og vil operasjonaliseres i den videre analyse.

2.1 Flernivåperspektiv

Analyser av samspill og konflikt mellom ulike politiske nivåer og ulike sektorer er svært aktuelle i dag. Dette fordi offentlige beslutninger i større grad enn tidligere tas i skjæringspunkt mellom forskjellige forvaltningsnivåer (Helgøy og Aars, 2008:13-14). Med dette har begrepene flernivåstyring og samstyring kommet på banen.

Flernivåstyring beskrives av Helgøy og Aars (2008:13-14) som et system av kontinuerlige forhandlinger mellom nye beslutningstakere på ulike territorielle nivåer. Nivåene kan være overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale. De kommer frem gjennom omfattende

prosesser av institusjonell utvikling og beslutningsmessig omfordeling. Multi-level betyr her økt gjensidig avhengighet mellom aktører, samtidig som aktørene opererer på ulike territorielle nivåer. Samstyring, på den andre siden, betyr økt horisontal gjensidig avhengighet mellom de etablerte styringsinstitusjoner (government) og andre ikke-offentlige aktører og organer (Helgøy og Aars, 2008:13-14). Dette siste begrepet er det imidlertid en del uklarhet om hvordan man skal forstå. Ikke bare kan oversettelsen fra norsk til engelsk anses som mangelfull, men et stort begrepsmangfold og medfølgende forvirring preger også litteraturen rundt begrepet. Begrepet brukes til en viss grad likt og ulikt (Vabo og Røiseland, 2008:412). I denne oppgaven vil definisjonen til Helgøy og Aars (2008) som er presentert ovenfor, anvendes.

Samstyring og flernivåstyring utfordrer i stor grad offentlige myndigheters tradisjonelle og hierarkisk baserte styring. Til forskjell fra den tradisjonelle styringen indikerer samstyring bokstavelig talt at styring forekommer sammen med andre. Her utvikles en gjensidig avhengighet som igjen bringer de involverte aktørene sammen. Det må likevel understrekes at slik styring også forutsettes en form for offentlig styring, slik at offentlige myndigheter samtidig er involvert (Vabo og Røiseland, 2008:413). Selv om samstyring og flernivåstyring i dag er svært aktuelle som styringsformer, er de også forbundet med en rekke utfordringer. Samstyring skjer for eksempel gjennom strukturer hvor ulike aktører er gjensidig avhengige av hverandre. Aktørene er likevel å regne som autonome, og kan derfor trekke seg ut hvis de skulle ønske det. I tillegg reiser de nye styringsformene en rekke problemer i forhold til demokratisk legitimitet. Det er problematisk å stille noen til ansvar når beslutninger fattes utenfor det representative systemet. Deltakelsesmuligheter og innsyn er andre forhold som ikke oppfattes som optimale (Vabo og Røiseland, 2008). Mens enkelte fokuserer på problemene med de nye styringsformene, hevder andre at det ikke er gitt hvilke referansepunkter slik styring skal og bør måles under. Kanskje kan innsyn for allmennheten eller politisk representasjon bidra til å gjøre de nye styringsformene demokratiske (Sørensen og Torfing, 2005b i Vabo og Røiseland, 2008:417).

Disse begrepene – flernivåstyring og samstyring – er relevante for den problemstillingen som drøftes i denne teksten. Setter man begrepene inn i Barentssamarbeidets kontekst, vil flernivåstyring kunne forstås som økt avhengighet mellom ulike aktører som befinner seg på ulike nivåer i samarbeidet. For eksempel mellom UD, fylkeskommunene og Barentssekretariatet, eller enda bredere mellom UD, fylkeskommunene, Barentssekretariatet

og prosjektledere for folk-til-folk-samarbeid. Samstyring, på den andre siden, vil kunne forstås som økt gjensidig avhengighet mellom de etablerte styringsinstitusjoner. Det vil si mellom de politiske aktørene i samarbeidet, som på norsk side er UD og de tre nordligste fylkeskommunene. Flernivåstyring er å foretrekke som utgangspunkt for vurderingen av problemstillingen i denne oppgaven. Det er fordi det er Barentssekretariatets rolle i samarbeidet som skal analyseres, og Barentssekretariatet kan, som beskrevet over, ikke anses som en etablert styringsinstitusjon.

Med flernivåstyring er et par forhold viktige å ta i betraktning. Flernivåstyring fører for det første til en sterkere avhengighet mellom nivåene i styringssystemet mellom fristilte og hierarkiske organer. Begrepet impliserer imidlertid også at den etablerte hierarkiske styringskjeden utfordres av nye styringsmodeller (Helgøy og Aars:13-14). Hvis dette er tilfelle i forhold til Barentssamarbeidet, vil for eksempel et aktivt Barentssekretariatet eller andre aktive aktører, kunne utfordre den politiske styringen av regionen. Bache og Flinders (2004) fremhever imidlertid at flernivåstyring er et uklart teoretisk begrep, og at det først og fremst er nyttig som en kontrast til den tradisjonelle strukturorienterte tilnærmingen til styring. Ved å anvende et flernivåperspektiv vil man eksplisitt rette oppmerksomheten mot konteksten, prosesser, relasjoner, forhandlinger og strategier (Helgøy og Aars, 13-14). Med formål om å analysere Barentssekretariatets rolle i Barentssamarbeidet vil en grundig beskrivelse av disse forholdene i regionsamarbeidet være nyttig for å kartlegge både hvordan samarbeidet utvikler seg samt Sekretariatets rolle. Det må imidlertid også nevnes at flernivåstyring videre kan ta ulike former. I neste avsnitt vil det derfor argumenteres for at partnerskap er et passende utgangspunkt for videre analyse av Barentssamarbeidet.

2.2 Barentssamarbeidet – regionsamarbeid eller partnerskap?

Regionenes Europa og *regionalisering* var to av tidens motebegreper da Barentsregionen ble opprettet i 1993. Begrepene er populære også i dag, men de siste årene har, som nevnt, også andre styringsformer vunnet popularitet. Dette gjelder for eksempel partnerskap. I det følgende vil det bli argumentert for at Barentssamarbeidet kan beskrives som et partnerskap. Som det vil fremgå, åpner partnerskapsperspektivet for nye og innovative tilnærminger til analysen av Sekretariatet. Det understrekes at regionperspektivet likevel er relevant, og vil bli anvendt på siden av partnerskapsperspektivet i denne studien.

Hva slags type samarbeid Barentssamarbeidet defineres som, har betydning på flere måter. For det første påvirker det hva en fokuserer på. Videre er det av betydning for hvordan analysen utarter seg. Til slutt vil det påvirke hva slags resultat man kommer frem til.

Tidligere studier med samme fokus innenfor Barentssamarbeidet har hovedsakelig basert seg på å drøfte samarbeidet i perspektiv av hvilken type region som ble etablert. Eksempler er rapporten fra Albu med flere (1995) kalt *Å velge sine naboer. Barentsregionen som utenrikspolitisk og regionalpolitisk prosjekt*, og masteroppgaven til Abelsen (2004) kalt *Barentsregionen – en næringsregion? En studie av regionale politiske strukturer i forhold til et integrert og funksjonelt nærings samarbeid*. Begrepet region kan forstås på ulike måter. En skiller vanligvis mellom homogene regioner og funksjonelle regioner. Mens homogene regioner, som ordet tilsier, er ensartede, defineres funksjonelle regioner ved at de holdes sammen av samhandling. Videre kan funksjonelle regioner avgrenses ut fra måten de fungerer på. Det er to former for funksjonelle regioner, nemlig næringslivsregioner og politiske regioner. Næringslivsregioner er dannet *bottom-up*. De er aggregerte virkninger av mange menneskers handlinger. De politiske regionene er dannet *top-down*, som systemer for maktutøvelse og iverksetting av administrative tiltak (Aalbu et al., 1995: 55-56).

Barentsregionen blir av Albu et.al (1995) definert som en administrativ samarbeidsregion. En administrativ samarbeidsregion defineres som et sett institusjoner som skal skape kontaktkanaler og dermed fremme samarbeid over en bred front. I stedet for bare å fokusere på regionbegrepet (slik kutymen har vært i tidligere studier), kan en slik definisjon også invitere til et fokusskifte fra Barentsregion til Barentssamarbeid. Ved å endre fokus på denne måten vil også andre aktører lettere kunne inkluderes i studien. Et slikt samarbeidsperspektiv er i tråd med det nevnte flernivåperspektiv. I denne sammenheng fokuserer en ikke bare på hvorvidt samarbeidet fører til en politisk region eller en næringsregion, men også mot de ulike aktørene som deltar.

Partnerskapsperspektivet gir en annen tilnærming til analysen enn regionsamarbeidsperspektivet. Hva som ligger i begrepet partnerskap blir drøftet mer inngående i neste punkt. Partnerskapsperspektivet samsvarer med hvordan enkelte aktører oppfatter Barentssamarbeidet i dag. Som statsminister Jens Stoltenberg skrev i forordet til *Nye byggesteiner i Nord* (Utenriksdepartementet, 2009):

”Regjeringen og vil videreføre og fordype nordområdesatsingen. Nordområdesatsingens metode er de gode partnerskapene – mellom offentlig- og privat sektor, mellom statlige og lokale myndigheter og mellom norske og utenlandske aktører.”

Stoltenberg er ikke den eneste som bruker partnerskapsbegrepet. Et nytt nordområdeutvalg ble formelt opprettet i april 2010. I november 2010 presenterte temagruppene sin rapport. Målet for denne rapporten var å levere konkrete politiske, økonomiske og strategiske innspill til UD's stortingsmelding om Nordområdene som skal komme våren 2011. I denne rapporten var partnerskap et av åtte kapitler (Nordområdeutvalget, 2010).

At partnerskapsbegrepet i dag brukes i offisielle rapporter for nordområdesatsingen, hvor Barentssamarbeidet inngår som en viktig del, viser dets relevans. Ettersom begrepet er relevant når det gjelder praktisk utforming av politikk, bør det også videreføres til akademiske analyser. I tillegg gjør partnerskapsperspektivet det lettere å se bidraget til de enkelte aktørene i samarbeidet. Partnerskap er dermed et nyttig verktøy for analyse av Barentssamarbeidet, og vil bli anvendt i denne studien. Men hva er egentlig partnerskap?³

2.3 Barentssamarbeidet som partnerskap

Partnerskap kan ses på som en fleksibel type samarbeid som kan utformes på ulike måter alt etter hvilke typer problemer man har som mål å håndtere. Sammenliknet med andre former for styring og problemløsning som har utviklet seg i skjæringsfeltet mellom politiske og administrative institusjoner, for eksempel markedet og sivilsamfunnet, er partnerskapsløsningen mindre konkret og mer utflytende. Enkelte hevder at partnerskap er en videreføring av korporative former for deltakelse og styring, og at partnerskap derfor antar en korporativ form. Ved en slik fortolkning vil det i større grad være myndighetsaktører som har hånd om regionen (Andersen og Røiseland, 2008:12-13). For Barentssamarbeidet ville man med en slik tolkning for eksempel kunne forstått Barentssekretariatet som et korporativt organ med sterkere innflytelse ovenfor UD og omvendt.

Andersen og Røiseland (2008) påpeker imidlertid at partnerskap er mer åpent og at det finnes stor empirisk variasjon med hensyn til hvordan relasjonene faktisk utarter seg mellom de ulike partene. Partnerskap dreier seg ofte om en formalisering av transaksjoner. Dette for å løse mer

³ Det presiseres at regionperspektivet ikke er irrelevant selv om fokuset i det følgende er på partnerskapsperspektivet. Regionperspektivet behandles mer inngående i historiekapittelet (4.2), og inngår i analysene.

eller mindre klart definerte oppgaver. Men samtidig er det også tale om å bygge tillitsrelasjoner og å utvikle institusjonelle ordninger som skal gjøre det mulig å håndtere mer komplekse og sammensatte oppgaver. Partnerskap som samarbeidsform er vanligst å se innad i land, for eksempel mellom ulike kommuner eller fylkeskommuner, som har vært tilfelle i studier i Norge. Å bruke partnerskapsmodellen som utgangspunkt for regionsamarbeid mellom ulike stater er imidlertid ikke like vanlig, men som Andersen og Røiseland (2008) hevder, så finnes det store empiriske variasjoner innenfor partnerskapsbegrepet. Det er derfor nærliggende å tro at partnerskapsbegrepet vil være et nyttig redskap også for denne analysen.

2.4 Analytisk rammeverk

Barentssamarbeid som partnerskap kan imidlertid forstås på ulike måter. Som nevnt innledningsvis vil en fokusere på både det underkommuniserte norske forhold, og det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland. Barentssamarbeidet vil på samme måte kunne ta form som to ulike partnerskap. For det første som et partnerskap mellom de norske aktørene, og for det andre som et bilateralt partnerskap mellom norske og russiske aktører. Det understrekes imidlertid at det ikke er selve partnerskapet som er fokus for studien, men hvordan Barentssekretariatet jobber for effektivt partnerskap.

Som nevnt i relasjon til flernivåstyring, var kontekst, prosesser, relasjoner, forhandlinger og strategier viktige begrep for å analysere flernivåstyring. Östhol og Svensson har tatt i bruk et analytisk rammeverk for sine analyser av partnerskap i de nordiske land. Rammeverket innebefatter begrep som inkludering, koherens og legitimitet. Et slikt analytisk rammeverket vil anvendes videre i denne studien.

Det første elementet er *inclusiveness*⁴ (heretter inkludering). Inkludering kan tolkes som partnerskapets kapasitet til å utvide antallet aktører involvert i prosessen for regional utvikling. Generelt forventer en at flere aktører – private så vel som offentlige – vil bli mer involvert i den regionale politikk, de vil forlate hierarkiske top down-styring sett i forhold til styresmaktene, og favorisere bygging av nettverk. Dimensjonen vektlegger hvem som deltar i partnerskapet, hvilken rolle de spiller og på hvilket grunnlag tilgang til partnerskapet blir bestemt. Kapasiteten til å skape linker mellom aktører for overføring av kunnskap og

⁴ En direkte oversettelse av *inclusiveness* er vanskelig å finne. Inklusivitet er kanskje det nærmeste en kommer. Da studien tar utgangspunkt i Barentssekretariatets evne til å fremme slik inklusivitet, vil begrepet inkludering anvendes. Det understrekes imidlertid at dette ikke er en direkte oversettelse

informasjon blir oppfattet som nødvendig og må sees i lys av lokalisering (Östhol og Svensson, 2002: 29-31).

Det andre elementet er *koherens*. Koherensbegrepet har to dimensjoner. Den første dimensjonen er muligheten for å oppnå støtte for en felles innstilling eller strategi til regional utvikling. Den andre dimensjonen er muligheten for mobilisering av felles ressurser tilgjengelig for implementeringen av den felles strategien. Her må det umiddelbart understrekes at det å sette opp partnerskapskomiteer og organisasjoner er den enkle delen av operasjonen, men at dette ikke nødvendigvis er tilstrekkelig til at den politikken som føres faktisk blir endret. Partnerskap kan også være rent symbolske. Den kan enten arve og følge den kontinuerlige dominansen av interesser, eller de kan være dynamiske promotører av forandring i regionen (Östhol og Svensson, 2002:31-32).

Begge de nevnte dimensjonene av koherensbegrepet kan fremstå som forutsetninger i kategori "sunn fornuft" når det kommer til å sikre at partnerskapet skal kunne utgjøre en forskjell i politikkprosessen. Likevel kan de ikke bli tatt for gitt. Strategier kan miste koherens hvis involverte aktører bare følger sine egne mål uten å ta de andre aktørene i betraktning. I tillegg er det mulig å planlegge store viktige strategier, men ikke ha ressurser til å gjennomføre og implementere dem. En viktig strategisk distinksjon for ressursmobilisering vil være mellom intern regional og ekstern. Noen partnerskap avhenger primært av eller eksklusivt av å mobilisere ressurser innenfor sin egen region, mens andre ser det som hovedoppgave å tilegne seg ressurser fra utsiden. De to innfallsvinklene fører med seg to svært ulike mønster for ressursavhengighet. Ekstern mobilisering vil være avhengig av barmhjertighet fra aktører, mens internt mobilisering vil begrenses av mulighetene for refordeling av ressurser innenfor regionen (Östhol og Svensson, 2002:35-36). Ved å kombinere variabler relatert til strategi og ressursmobilisering har Östhol og Svensson (2002: 36) skapt en typologi av betydningen av partnerskapets implementering.

	svak ressursmobilisering	sterk ressursmobilisering
divergerende strategi	ingen innflytelse (rituale)	begrenset innflytelse (sammensatt)
felles strategi	begrenset innflytelse (visjonær)	signifikant innflytelse (innovativ)

Figur 1: Illustrasjon av hvordan begrepet koherens kan forstås samt fire ulike utfall (Östhol og Svensson, 2002:36)

I øvre venstreliggende rute refereres det til situasjoner hvor grupper av regionale aktører verken har en sterk felles holdning i sitt regionale engasjement og problemløsningskapasitet, eller mulighet eller villighet til å knytte betydelige ressurser til partnerskapet. Slike partnerskap kan forstås som strategi med mål om å bedre det regionale imaget, eller som en vei for å rette seg etter krav som kommer utenfra regionen. Partnerskapsprosessen har derfor en grunnleggende ritualistisk betydning, men gjør liten forskjell når det kommer til regional utviklingspolitikk (Östhol og Svensson, 2002:36).

Både venstre nedre felt og øvre høyre felt tilkjenner situasjoner hvor politikkenes betydning er begrenset, men på ulike måter. I venstre nedre felt beskrives en situasjon hvor aktører er i stand til å oppnå en felles persepsjon av utfordringer, muligheter og løsninger i den regionale utviklingen. De stiller imidlertid med få ressurser tilgjengelig for implementering av strategier. Det mest sannsynlige resultat i en slik situasjon er visjoner om regional utvikling uten gjennomføring. I høyre øvre felt er situasjonen karakterisert av vidstrakt samarbeid og relativt store ressurser tilgjengelig. Partnerskapet får imidlertid begrenset innflytelse på grunn av en fragmentert oppfatning av mål og strategier. Betingelsene for implementering er gode, men på den andre siden er politikken i stor grad det samme som før partnerskapsprosessen kom i gang (Östhol og Svensson, 2002:36-37).

I høyre nedre rute beskrives et resultat hvor ressurser blir mobilisert og det er høy grad av strategisk koherens innad i partnerskapet. Denne situasjonen vil helt klart være den som involverer størst potensial for at partnerskapet faktisk kan utgjøre en forskjell når det kommer til implementering av innovative løsninger innenfor det regionale rammeverket (Östhol og Svensson, 2002:37).

Tabellen foreslår at ulike konfigurasjoner av strategier og ressurser resulterer i partnerskap med svært forskjellig betydning for den regionale utviklingen, men nettopp fordi aktører og strategier er integrerte deler av likningen, må det understrekes at de to variablene ikke er helt uavhengig av hverandre. Divergerende persepsjon av mål og strategier kan bestemme aktørers villighet til å gi ressurser, og motsatt vil mangel på ressurser føre til ekskludering av svake partnere eller frafall av de sterke (Östhol og Svensson, 2002:37).

Det tredje element er *accountability*⁵ (heretter legitimitet) Spørsmålet om legitimitet er ofte assosiert med innføring av nye former for styring eller samstyring. Mens government-styring har valgprosessen som sin kjerne, blir legitimiteten utfordret når regional økonomisk styring begynner å basere seg primært på avgjørelser tatt i felles styre og komiteer hvor mange forskjellige offentlige organer og private aktører er berettiget til å delta. En slik legitimitetsdimensjon belyser hvor ansvaret for enkelte aktiviteter befinner seg, samt mekanismene for hvordan beslutningstakere kan bli holdt ansvarlig. Hovedformene i denne sammenheng er hierarkisk orden, majoritetsavgjørelser kun tatt i de valgte organer, arrangement basert på kontrakter, enhetlig handling basert på tillit eller delegering basert på tillit og medlemskap. Spesielt viktig for en overgang fra government til samstyring er forholdet mellom partnerskap og de tradisjonelt valgte organer (Östhold og Svensson, 2002:31).

2.5 QUANGO: effektivitet, men begrenset legitimitet

Det teoretiske rammeverket for analysen er presentert. Igjen må det imidlertid understrekes at det her ikke er interessant å anvende rammeverket for å få frem forhold med selve Barentssamarbeidet. Det interessante er å undersøke hvordan Barentssekretariatet jobber i forhold til de ulike elementene som inngår i rammeverket. Med det som utgangspunkt kan det være nyttig å definere Barentssekretariatet inn i samstyring- og flernivåliteraturen også.

Innledningsvis ble ikke bare partnerskap, men også begrepet QUANGO, nevnt. QUANGOs anses som viktige for analyser av politikk i vestlige industrialiserte land. Begrepet oppsto i USA på slutten av 1960-tallet halvveis som en spøk, og refererte til organisasjoner som på ingen måte var del av styresmaktene offisielt sett, slik som korporative organer, men som effektivt ble benyttet av styresmaktene til å implementere offentlig politikk (Hogwood, 1995:207). Fra 1970-tallet ble begrepet populært også i Europa.

Å bestemme hvilke kriterier som skal inngå i definisjonen av såkalte QUANGOs er problematisk. Hogwood (1995:209-210) peker på seks karakteristikk. De seks punktene han mener kan utgjøre en definisjon er som følger: utpeking av styremedlemmer, statlig finansiering, nedfelling av statutter, ansatte som ikke er embetsmenn, opprettelse av et styre og oppgaveimplementering på vegne av staten. Man må likevel merke seg at man ikke kan

⁵ Begrepet *accountability* er også vanskelig å gi en god oversettelse til norsk. Direkte oversatt blir det norske ordet ansvarlighet. "Politisk ansvarlighet" er imidlertid ikke et vanlig uttrykk på norsk. Begrepet oversettes derfor til legitimitet, men det understrekes at forståelsen er i henhold til det engelske begrepet *accountability*.

forholde seg til disse punktene som ufravikelige vilkår. I så fall vil alle punktene, hver på sin måte vil, føre til at organer som egentlig bør betegnes som QUANGOs blir utelatt. En definisjon basert på utpeking av styremedlemmer vil feile når det kommer til å fange inn organer som styresmaktene finansieres eller delegerer ansvar til, men som de ikke utnevner. En slik definisjon må også ta i betraktning variasjon i antall utnevnelser, fra en person til hele styret. I enkelte tilfeller nominerer ikke ministre styremedlemmer, men kan sette kriterier for utnevnelsen. En definisjon basert på finansiering vil feile når det kommer til å fange inn organer som er egenfinansiert, enten gjennom avgifter eller liknende, men som er formet av styresmaktene i hensikt av å utføre offentlig politikk og prosesser. Mengde og lengde av finansiering fra styresmakter kan også variere. En definisjon basert på lovgivende grunnlag er heller ikke nyttig, da ikke alle QUANGOs er basert på statutter eller annen lovgivning, mens mange andre typer organer, inkludert en del departementer, har et slikt statuttgrunnlag uten å være en QUANGO. En definisjon basert på statusen til de ansatte er også vanskelig å bruke, da noen QUANGOs består av embetsmenn mens andre ikke gjør det. Enkelte QUANGOs har bemanning fra departement i stedet for egne ansatte, mens andre har egne ansatte. En status som utelukker embetsmenn vil derfor ikke være nyttig for båndene mellom QUANGOs og private organer. En definisjon basert på eksistensen av et styre eller en komité feiler fordi enkelte QUANGOs i dag eksisterer uten. En definisjon basert på at organer skal levere noe på vegne av styresmaktene er problematisk i det henseende at individuelle servicestasjoner som utfører tester også vil inkluderes. I tillegg kan det problematiseres hvor lang distanse fra departementet en kan være for å få status som QUANGO.

Enighet om en enhetlig definisjon for hva en QUANGO er eller bør være, finnes derfor ikke i forskningslitteratur. Den lange rekken av karakteristikk er i denne sammenheng likevel interessant. Dette fordi Barentssekretariatet mer eller mindre skårer positivt på alle punktene: Finansiering fra styresmaktene, statutter, ansatte som ikke er embetsmenn, et styre, og de jobber på vegne av UD så vel som fylkeskommunene. Det er derfor grunnlag for å definere Barentssekretariatet som en QUANGO. Flinders og Van Thiel (1999) stadfester at det eksisterer en overveldende mengde av ulike typer QUANGOs.

Det viktigste for debatten omkring QUANGOs er imidlertid ikke definisjonen, men spørsmål om effektivitet og legitimitet. Mange QUANGOs er svært attraktive, men demokratisk tvilsomme. Den institusjonelle struktur hvor QUANGOen befinner seg, er derfor viktig å ta i betraktning (Flinders og Van Thiel (1999:138).

QUANGOs har en lang og ulik historie i de fleste land. Slike kontekstuelle institusjonelle begrensninger vil også kunne medvirke til hvilken form og rolle en QUANGO tar. I stedet for å finne en enkelt definisjon på QUANGOs mener derfor Flinders og Van Thiel (1999) at det er viktigere å undersøke hver QUANGO hver for seg, og dette i kontekst av hvor de befinner seg. I denne sammenheng bemerkes det at Barentssekretariatet befinner seg i Barentsregionen hvor det jobber for Barentssamarbeidet som videre har blitt definert som partnerskap.

2.6 Ulik operasjonalisering

Barentssekretariatet defineres i denne oppgaven som en QUANGO, og Barentssamarbeidet som partnerskap. Partnerskapsbegrepet vil imidlertid bli operasjonalisert på to ulike måter. I lys av problemstillingen er det ønskelig å undersøke Barentssekretariatets rolle både i en norsk kontekst og i en bilateral kontekst. I den sammenheng vil ulike forhold bli vektlagt som viktige.

En slik todelt operasjonalisering kan være problematisk for en studie som skal teste teori i empiri. I denne studien kan likevel todelingen rettferdiggjøres med at hensikten ikke er testing, men å få frem nye perspektiver med Barentssekretariatet og Barentssamarbeidet. Det er i denne hensikt at jeg har valgt å anvende partnerskapsperspektivet i denne studien. Operasjonaliseringen vil imidlertid beskrives nøye før empiri blir presentert i de aktuelle kapitler.

2.7 Oppsummering

I dette kapitlet har det teoretiske rammeverk blitt presentert. Først har Barentssamarbeidet blitt definert som partnerskap, henholdsvis et partnerskap mellom norske aktører og et bilateralt norsk-russisk partnerskap. Deretter har Barentssekretariatet blitt definert som en QUANGO. Det understrekes at dette, som ordet tilsier, kun er snakk om et rammeverk. Teorien skal ikke testes i den påfølgende empiri. Den legger i stedet en ramme for hva som videre er interessant å undersøke, samt for hva slags metode som er formålstjenelig å anvende. Teori for partnerskap har blitt operasjonalisert ulikt og anvendes ulikt i de kontekst av de to ulike partnerskapene som Barentssekretariatets rolle skal analyseres i.

3.0 METODE OG DATA

I dette kapitlet vil det redegjøres for undersøkelsens metodiske tilnærming samt datamateriale. Det vil argumenteres for at casestudium er en formålstjenelig metode for studiens problemstilling. Når en skiller mellom ulike typer casestudier vil det videre argumenteres for at denne casestudien har tatt form som både ateoretisk, fortolkende og hypotesegenererende. Dette fordi studien har hatt ulike innfallsvinkler og fokus i ulike faser. Videre presenteres intervju, dokumentanalyse og historisk litteratur, som studiens metoder. Deres svakheter og fordeler vil deretter drøftes. Til slutt vil studiens metoder vurderes ut i fra begreper som reliabilitet og validitet.

3.1 Casestudium

I følge Ragin (2004) skal en alltid velge den metode som best gir svar på problemstillingen. I det følgende forklares det når det, generelt sett, er hensiktsmessig å bruke casestudie som metode. I tillegg beskrives ulike typer casestudier. På grunnlag av dette forklares det hvorfor jeg valgte casestudium som metode for å besvare min problemstilling.

Yin (2003:5-9) skiller mellom ulike metoder etter hvilke spørsmål som stilles. I denne studien er spørsmålet: Hvilken rolle spiller Barentssekretariatet for Barentssamarbeidet? Spørsmålet *hvilken* er imidlertid ikke å finne i Yins klassifisering. For å svare på denne problemstillingen må en likevel gå i dybden på hvordan og hvorfor Barentssekretariatet jobber som det gjør. I følge Yin (2003:9) er casestudium en egnet metode når en ut i fra problemstillingen fokuserer på spørsmål som hvordan og hvorfor. Casestudien er videre en empirisk undersøkelse av et samtidig fenomen i sin naturlige kontekst. Studien er særlig egnet når grensene mellom fenomen og kontekst er uklare. Derfor er det nyttig å velge casestudien når man ønsker å avdekke kontekstuelle forhold, og når man har troen på at disse kan være relevante for å besvare problemstillingen (Yin, 2003:13).

Gerring (2004:341) definerer casestudium som en dybdestudie av en eller få enheter, hvor målet er generalisering til en større klasse av liknende sosiale fenomener. Lijphart (1971) påpeker imidlertid at ikke alle casestudier har generalisering som formål. Et enkelt casestudium kan hverken utgjøre grunnlaget for gyldig generalisering eller svekke etablerte generaliseringer. På den andre siden kan casestudier indirekte, kan casestudier gi viktige bidrag til etableringen av generelle utsagn, og således til teoribygging. Lijphart skiller derfor

mellom seks ulike typer casestudier. Disse er den ateoretiske, den fortolkende, den hypotesegenererende, den teoribekreftende, den teorisvekkende og den avvikende. Lijphart (1971:691) understreker imidlertid at det er snakk om idealtyper og at et casestudium kan passe innenfor mer enn en av de nevnte kategorier.

Casestudier velges som metode enten fordi de er av interesse *per se*, eller fordi en er interessert i teoribygging. Et fortolkende casestudium befinner seg sammen med et ateoretisk casestudium i førstenevnte kategori. Til forskjell fra det ateoretiske, som er helt deskriptivt og nærmest beveger seg i et teoretisk vakuum, gjør et fortolkende casestudium bruk av etablert teori. I slike studier blir generalisering benyttet for å kaste lys over selve casen, men ikke for å forsterke en slik generalisering (Lijphart, 1971:692). Denne studien startet induktivt, og var basert på genuin interesse for Barentssamarbeidet. Dette ligger nært opp mot den ateoretiske studien. Det var ikke før i andre fase, etter andre intervjurunde, at Barentssekretariatet ble hovedfokus for studien. Etter hvert som fokuset ble skjøvet i retning av Barentssekretariatet ble teori anvendt som rammeverk for å strukturere studien. Dette likner mer et fortolkende casestudium. Etter hvert som analysene ble gjennomført ble det imidlertid klart at studien beveget seg inn i en tredje fase, der det på bakgrunn av analysene ble utført hypotesegenerering. Hypotesegenererende casestudier starter vanligvis med en mer eller mindre vag antakelse om mulige hypoteser, og forskeren forsøker gjerne å formulere absolutte hypoteser som deretter kan testes blant et større antall caser. Deres formål er å utvikle teoretiske generaliseringer på områder der det foreløpig ikke eksisterer teori. Slike casestudier anses derfor å være av stor teoretisk verdi (Lijphart, 1971: 692). Formålet med hypotesene i denne studien er imidlertid ikke å utvikle teoretiske generaliseringer. Hensikten er i stedet å utlede hypoteser som kan være av relevans for det videre arbeidet med Barentssamarbeid.

Casestudium som metode har, i likhet med andre metoder, både sterke og svake sider. En svakhet ved å studere få enheter er problemet med representativitet og begrensede muligheter for generalisering av resultater (George og Bennett, 2005:22). Den teorien som er anvendt for å belyse Barentssekretariatets rolle i Barentssamarbeidet er imidlertid ikke anvendt i den hensikt å teste teoretisk hvorvidt såkalte QUANGOs er effektive konstruksjoner for partnerskap mellom ulike aktører innad i et land eller i bilaterale partnerskap. Teorien er, i tråd med definisjonen om det fortolkende casestudium, hovedsakelig anvendt for å belyse viktige trekk med Barentssekretariatet som institusjon og organisasjon, samt for å gi et rammeverk for analysen. De hypoteser som utledes i analysen, er å regne som nokså

spesifikke for Barentssamarbeidet. Studien gir derfor ikke direkte grunnlag for å generalisere til andre regionsamarbeid eller andre typer partnerskap. Det ligger likevel en viss nyhetsverdi og innovasjon i at Barentssamarbeidet studeres som et partnerskap i denne studien. Dette har, så vidt meg bekjent, ikke vært gjort tidligere. Hypotesene legger derfor et interessant grunnlag for senere forskning.

Fordelen med et casestudium er at det er intensivt; det er empiri-nært og går i dybden. Dette gir muligheter for høy begrepsvaliditet, utvikling av nye hypoteser, testing av teori på enkelte case og håndtering av komplekse årsakssammenhenger (George og Bennett, 2005:19). Casestudien er også egnet når fenomenet man vil studere vanskelig lar seg måle kvantitativt. Videre er den svært anvendelig når den etablerte kunnskapen på feltet er lite utviklet. Ved å fokusere på Barentssekretariatet som institusjon har det vært mulig å gå i dybden og analysere hvordan Sekretariatet arbeider for å inkludere nye aktører i partnerskapet, og hvordan Sekretariatet jobber i forhold til strategi og ressursmobilisering. Dette har lagt grunnlaget for å svare på hvorfor Barentssekretariatet er å anse som en effektiv institusjon i regionale partnerskap. Problemstillingen søker ikke å gi et kvantifiserbart svar på hvor vellykket Barentssekretariatets arbeid mot Barentssamarbeidet er eller hvem som gjør hva. Gjennom problemstillingen søker jeg å finne ut hvordan Barentssekretariatet jobber, og med det gi et svar på hvorfor deres arbeid betegnes som vellykket og effektivt. Det foreligger lite forskning på de utelukkende norske konsekvensene av Barentssamarbeidet. Derfor er hypotesegenererende casestudium en formålstjenelig metode for denne studien.

3.2. Ekspertintervju

Ekspertintervju har sammen med dokumentanalyse av dokumenter og historisk litteratur vært benyttet som metode i studien. En skiller mellom ulike former for intervju avhengig av hvilke formål en har, og ulike typer intervju avhengig av hvilke typer informanter en benytter. Ekspertintervjuet er som ordet tilsier rettet mot eksperter. Informanten blir definert som en ekspert fordi han eller hun har spesialisert kunnskap og ekspertise innenfor sin profesjonelle og yrkesmessige arena. Hvem som blir identifisert som en ekspert, og hvem som ikke blir det, avhenger av studiens tema og forskerens dømmekraft (Meuser og Nagel 2009:18).

Ekspertintervju ligner i stor grad eliteintervju. De to begrepene har derfor lett for å bli oppfattet som synonyme. Littig (2009: 98-109) diskuterer forskjellen mellom de to typene, samt forskjellen mellom ekspertintervju og andre typer intervju, som narrative, biografiske,

fokuserte og innholdsorienterte. Hun definerer topplederne innenfor områder som økonomi, politikk og byråkrati som eliter. Ekspertene, på den andre siden, definerer hun som de som befinner seg på et lavere nivå eller på et mellomnivå i hierarkiet til organisasjoner og institusjoner. I et eliteintervju fokuserer man i større grad på informantens personlige fortolkninger. Hun konkluderer imidlertid med at så lenge ekspertisen er spesifikk til den fortolkende kunnskapen (vet hvorfor) samt prosedyrekunnskapen (vet hvordan) innenfor et spesifikt område av studiens problemstilling, så kan også medlemmer av eliten opptre som eksperter i ekspertintervju (Littig 2009:107-108).

Alle informantene i denne studien hadde, i kraft av sine stillinger i ulike bedrifter, organisasjoner eller institusjoner, inngående kunnskap om Barentssamarbeid. Enkelte av informantene har vært prosjektledere for folk-til-folk-samarbeid, mens andre hadde erfaring fra Barentssamarbeid i kraft av sin politiske stilling. To av informantene er også ansatt ved Barentssekretariatet, som henholdsvis rådgiver og leder. Av de informantene som hadde erfaring fra Barentssamarbeid gjennom politiske stillinger, var det en ordfører, en fylkesrådsleder (som også har vært leder av Barents regionråd fra 2009 til 2011), og en representant fra UD. Disse informantene kan, sammen med en næringslivsleder, i stor grad også defineres som elitepersoner. De ble imidlertid intervjuet i tråd med Littigs (2009) definisjon om fortolkende kunnskap og prosedyrekunnskap. Det vil med andre ord si at hensikten var å få mer kunnskap om hvordan og hvorfor, og ikke deres personlige bedømmelser av Barentssamarbeidet.

3.2.1 Utvalg av informanter

Det finnes ulike framgangsmåter når man skal velge ut informanter til intervju. I kvantitative studier, hvor sannsynlighetsutvalg og statistisk generalisering er av interesse, blir utvalget gjort før datainnsamlingen tar til. Til forskjell fra dette vil man i en kvalitativ studie vanligvis velge ut informanter underveis. Dette begrunnes gjerne med strategiske eller teoretiske hensyn (Grønmo, 2004:98-99). Slike strategiske utvelgelser er gjerne mer fleksible og ikke så nøye planlagt sammenliknet med sannsynlighetsutvelging. Det finnes likevel noen hovedtyper av framgangsmåter også for strategisk utvelging. Grønmo (2004:98-103) plasserer kvoteutvelging, sluppmessig utvelging, utvelging med selvseleksjon og snøballutvelging i denne kategorien.

Som det vil beskrives mer utførlig under punktet om gjennomføring av intervju, ble intervjuene gjennomført ved tre ulike tidspunkt i studien. Utvalg av informanter ble derfor også gjennomført ved tre ulike tidspunkt, og alle utvalg ble gjort underveis i studien. Fremgangsmåten for utvelging tok både form som kvoteutvelging, sluppmessig utvelging og snøballutvelging. Kvoteutvelging foregår ved at enheter deles inn ulike kategorier, hvor en foretar utvelging av et bestemt antall enheter (en kvote) innenfor hver kategori. For å velge ut informanter til denne studien, var det viktig at alle nivå i Barentssamarbeidet ble representert. En slik inndeling ble foretatt for å forsøke å oppnå en forståelse av Barentssamarbeidet sett fra ulike nivå. Potensielle informanter ble derfor delt i fire ulike kategorier (kvoter). Disse kvotene var prosjektledere for folk-til-folk-samarbeid, ansatte i Barentssekretariatet, representanter fra de tre nordligste fylkeskommunene og representanter fra UD. Etter at denne inndelingen var foretatt ble den videre utvelgingen foretatt både gjennom sluppmessig utvelging og snøballutvelging. Sluppmessig utvelging foretas med å ta tak i de enheter som slumper til å befinne seg på et bestemt sted på et bestemt tidspunkt. I denne studien vil det si informanter som befant seg i Kirkenes under Kirkeneskonferansen 2011 samt de informanter som svarte på e-poster eller purringer på telefon. Snøballutvelging foregår ellers ved at den første aktøren som velges ut, blir bedt om å foreslå andre aktører til utvalget.

3.2.2 Gjennomføring

Intervjurundene ble gjennomført på tre ulike tidspunkt. Som konsekvens av de ulike tidspunktene har intervjuene hatt ulike formål og tatt ulik form.

Når det kommer til ulike former for intervjuer skiller en mellom strukturerte intervju, også kalt surveys, semistrukturerte intervju og relativt ustrukturerte intervju (Peabody 1990:452). Intervjuet kan videre være eksplorerende, systematiserende eller teorigenererende (Bogner og Menz 2009:47).

Første intervjurunde ble gjennomført i september 2010 i Kirkenes. Hensikten med de første intervjuene var å få oversikt over hvilke forhold som var interessante å studere hva angår Barentssamarbeidet og folk-til-folk-samarbeid. Dette var de to overordnede interessefelt i studien. Formålet med første intervjurunde var således av eksplorerende art. Slike utforskende intervju er som regel åpne, og strukturen er i liten grad planlagt på forhånd. I et slikt tilfelle presenterer gjerne intervjuer et spørsmål, et område som skal kartlegges eller et problemkompleks som skal avdekkes. Intervjueren følger deretter opp informantens svar og

søker ny informasjon om og nye innfallsvinkler til emnet (Kvale og Brinkmann, 2009:122). De første intervjuene tok derfor konkret form som åpne samtaler med tre eksperter som har jobbet med prosjektvirksomhet rettet mot Russland i en årrekke⁶. Slike samtaler er særlig nyttig i studier som tar en induktiv form og som ikke fra starten av har et teoretisk rammeverk å forholde seg til. Kvale og Brinkmann (2009:122) påpeker at i noen intervjuer forsøker en å få frem teoretiske begreper om et emne, for induktivt å utvikle en empirisk *grounded theory*⁷ gjennom observasjon og intervjuer. Ideen bak grounded theory er altså å ta utgangspunkt i empirien, til forskjell fra teorier, og så følge en rekke regler for koding av data. Studien har til en viss grad fulgt denne metoden, og spesielt i første fase ble dette å regne som et utgangspunkt. Grounded theory ble imidlertid ikke fulgt slavisk, og en god del momenter innenfor denne metoden ble ikke ble fulgt. Dette var heller ikke hensikten. Nytteverdien av første intervjurunde var hovedsakelig at jeg fikk tips til interessante tematiske avgrensninger og til litteratur, samt til hvilke informanter det kunne være interessant å snakke med i neste omgang.

Andre intervjurunde ble gjennomført i februar 2011, i henholdsvis Kirkenes og Tromsø. Til forskjell fra de mer åpne samtalene som ble gjennomført under første intervjurunde, faller disse intervjuene innenfor kategorien semistrukturerte intervju. Gjennom slike intervju søker en å innhente beskrivelser fra intervjupersonens oppfatning av verden, og særlig fortolkninger av meningen med fenomener som blir beskrevet. Formen for intervjuet ligger nært opp til en samtale i dagliglivet, men har som et profesjonelt intervju et formål (Kvale og Brinkmann, 2009:47). Det finnes ingen standardprosedyrer eller regler for utførelse av et forskningsintervju eller en hel intervjuundersøkelse. Enkelte standardtilnærminger og teknikker blir imidlertid anbefalt for de ulike trinnene i et forskningsintervju. Kvale og Brinkmann (2009:118) skiller mellom syv faser: tematisering, planlegging, intervjuing, transkribering, analysing, verifisering og rapportering. Intervjuene i runde to og tre forsøkte

⁶ Se appendiks 10.1 for fullstendig oversikt over informanter i studien.

⁷ *Grounded theory* er en metode som gir svar på spørsmål om hvordan man går frem for å kode observasjoner, utvikle hypoteser eller bygge en teori. Ved å følge grounded theory skal man blant annet kode dataene linje for linje for å vise handlinger og prosesser, hvor en også skal finne signifikante koder i ulike analytiske kategorier. Dette gjennomføres i hensikt av å tilrettelegge for videre sammenlikning. Sammenlikningen kan videre foregå enten gjennom åpen koding, aksial koding (koding hvor en plasserer data frem og tilbake og på nye måter etter åpen koding og hvor en knytter ulike kategorier opp mot hverandre) og selektiv koding (hvor en velger hovedkategori og systematisk relaterer den til de andre kategoriene, samt fyller inn kategorier som trenger forbedring). En skal så fylle ut kategoriene gjennom teoretiske utvalg og integrere kategoriene i et teoretisk rammeverk. Datainnsamling stoppes når kategoriene har nådd et "teoretisk metningspunkt", for eksempel når en hovedkategori fremtrer slik at forskeren kan integrere den i analysen. Grounded Theory har blant annet blitt kritisert fordi den feiler når det kommer til å ta i betraktning implisitte teorier som guider forskningsarbeid på et tidlig stadium (Silvermann, 2006: 96-97).

å følge disse fasene i nevnte rekkefølge. Intervjuguider ble derfor utformet på forhånd, og intervjuene ble transkribert før analysene ble utført. Intervjurunde to var til en viss grad også eksplorerende. Selv om intervjuene startet ut fra intervjuguide, ble oppfølgingsspørsmål benyttet aktivt. Dette ledet inn på mange nye veier, noe som til slutt også endte med at studien i stor grad skiftet retning etter at intervjuene var transkribert og analysert.

Intervjurunde tre ble gjennomført i mai 2011 i Oslo. Intervjuet som ble gjennomført i Oslo fulgte standard prosedyre med intervjuguide, transkribering og analyse. Til forskjell fra intervjuene i runde to var ikke dette intervjuet å regne som eksplorerende. Inndelingen til Kvale og Brinkmann (2009:122) skiller som nevnt mellom eksplorerende og hypotesetestende formål for intervju. Intervjuet i runde tre tok form som både semistrukturert og hypotesetestende. Formålet var å få svar på konkrete spørsmål, men også å få perspektivet til representanter fra det øverste hold i Barentssamarbeidet i Norge, nemlig UD.

3.3 Dokumentanalyse

I tillegg til intervjuer utgjør dokumenter en viktig del av studiens førstehåndskilder. Rapporter utgitt i regi av UD, Barentssekretariatet og de tre nordligste fylkeskommunene har særlig vært nyttige. Alle disse rapportene har vært lett tilgjengelige på institusjonenes hjemmesider. Via hjemmesidene deres er det også tilgang til mye annen informasjon i tillegg til rapporter. Spesielt nettsidene til Barentssekretariatet har vært hyppig besøkt. Ut fra informasjonen Sekretariatet har lagt ut der, har det vært mulig å få innsikt i hva de driver med samt omfanget av deres aktiviteter.

Ikke alle rapporter var tilgjengelige på nett. Dette gjaldt blant annet en upublisert studie av Barentssekretariatets virke fra Fridtjof Nansens Institutt. Under feltopphold og intervjuer i Kirkenes opplyste de ansatte ved Barentssekretariatet om denne rapporten, samt andre tidligere evalueringer. De ansatte lagde kopier av disse dokumentene som det var mulig å få med seg.

Samlet sett har innsamlingen av kildene for det meste foregått over nett. Analyser av dokumentene har da foregått parallelt med datainnsamlingen. Dette er vanlig for kvalitative studier. En kan altså ikke skille ut dataanalysen som en bestemt fase i studien (Grønmo, 2004:247). Koding og kategorisering har også forekommet etter hvert som datamaterialet har foreligget i studien. Den mest detaljerte kategoriseringen var en sammenlikning av rapporter

fra fylkeskommunene, Barents regionråd og UD. Her har målsetninger og strategier blitt vurdert opp mot hverandre. Hensikten med denne sammenlikningen var å avdekke hvorvidt de er motstridende eller konvergerende. Sammenlikningen blir bare kort nevnt i empirikapittel 6, men tabellen er ellers å finne i appendiks.

I tillegg til førstehåndskildene tas det også i bruk sekundærkilder, hovedsakelig i form av historisk litteratur. Denne litteraturen anvendes både fordi de historiske forhold har relevans for forståelsen av utviklingen og etableringen av Barentssamarbeid, og fordi en historisk gjennomgang av forholdet mellom Norge og Russland kan illustrere maktforholdet mellom landene. Det understrekes imidlertid at den historiske litteraturen har vært anvendt med beskrivelse av utviklingen som siktemål. Det er med andre ord ikke snakk om en omfattende historisk komparativ analyse, men om at historisk litteratur anvendes for gi deskriptiv innsikt i forutgående hendelser som har hatt relevans for dagens situasjon. Den historiske litteratur som har vært anvendt, har i stor grad kommet fra oppslagsverk om norsk utenrikspolitikk, rapporter om Barentssamarbeid og masteroppgaver i historie.

3.4 Validitet og Reliabilitet

God datakvalitet skal etterstrebes i et forskningsopplegg. I den sammenheng er det vanlig å skille mellom de to begrepene reliabilitet og validitet. Reliabilitet refererer til datamaterialets pålitelighet. Påliteligheten vil være høy dersom man ved å gjenta forskningsopplegget kommer frem til nøyaktig samme resultat (Yin, 2003:37). På den andre siden er det en vanskelig oppgave å gjennomføre to nøyaktig like casestudier. For å sørge for best mulig reliabilitet er det derfor viktig at forskningsprosessen er transparent, og at andre i alle fall har mulighet til å vurdere den, samt forsøke å kopiere den (George og Bennett, 2005:106).

For å forsøke å holde et akseptabelt nivå i forhold til reliabilitet i denne studien er blant annet informasjon om intervjuer, i form av intervjuguide, presentert i appendiks. I tillegg vil transkriberinger av intervju kunne fremvises ved forespørsel. Informasjonsutvinningsprosessen som beskrives i detalj i dette kapitlet bidrar også til å øke reliabiliteten.

Verken ekstern eller intern validitet er i dette tilfellet relevant. Ettersom at formålet med denne studien ikke er å etablere generaliserbare hypoteser utover forholdet mellom Barentssekretariatet og Barentssamarbeidet, er ekstern validitet av liten interesse. Likeledes er

intern validitet irrelevant i denne studien siden hensikten med studien ikke er å studere årsakssammenhenger. Begrepsvaliditet er derimot av høy relevans for studien.

Begrepsvaliditet handler om å etablere korrekte operasjonelle målinger for konseptet som blir studert. For å få høyere begrepsvaliditet kan en ta i bruk mange kilder, etablere kjeder av bevis, samt anvende få hovedinformanter til å bedømme et utkast av studien. I denne studien har begrepsvaliditeten blitt forsøkt høynet ved å bruke ulike kilder, både skriftlige og muntlige. En svakhet er imidlertid at ingen av hovedinformantene har lest et utkast av oppgaven. På den andre siden har de fått tilsendt sine egne sitater for godkjenning.

3.5 Oppsummering

Et kvalitativt casestudium er valgt som metode for studien. Valget av metode henger nøye sammen med problemstillingen samt det teoretiske rammeverk som ble presentert i forrige kapittel. Ved å fokusere på Barentssekretariatets rolle i Barentssamarbeidet legger problemstillingen til rette for en dybdestudie av institusjonen. Dybde regnes som en av fordelene ved casestudium, til forskjell fra kvantitative statistiske metoder. Videre argumenteres det for at studien er en hybrid mellom ateoretisk, fortolkende og hypotesegenererende casestudium. Den startet som en mer eller mindre ateoretisk studie hvor empiri, i form av intervjuer, la føringer for veien videre. Den fortsatte som en fortolkende case. Studien var fortolkende fordi studiens teori ikke skal testes i empiri, men anvendes for å belyse nye og viktige trekk ved Barentssekretariatets virksomhet. Samtidig legger teorien et rammeverk for hvilke forhold som er interessant å fokusere på i analysen. Til slutt var studien hypotesegenererende. Dette var både fordi det foreligger lite forskning på de utelukkende norske konsekvenser av Barentssamarbeidet, og fordi det anvendes et nytt teoretisk rammeverk fra governance-litteratur, til forskjell fra tidligere studier av Barentssamarbeidet. Tidligere forskning har hovedsakelig anvendt region og regionalisering som teoretisk rammeverk. Med et nytt rammeverk vil studien derfor avsluttes med å utlede nye hypoteser.

4.0 BARENTSSAMARBEID: BAKGRUNN OG UTVIKLING

I 2011 beskrives forholdet mellom Norge og Russland som godt. Enighet om delelinje i Barentshavet og avtale om grenseboerbevis på grensen mellom Norge og Russland underbygger denne påstanden. Slik har det imidlertid ikke alltid vært.

I dette kapitlet vil det utenrikspolitiske forholdet mellom Norge og Russland beskrives i en historisk kontekst fra pomortid på 1700-tallet og frem til 2011. I tillegg vil etableringen og utvikling av Barentssamarbeidet beskrives. Tre poeng fremstilles som særs viktig i denne sammenheng. Gjennomgangen av den utenrikspolitiske historien illustrerer først maktforholdet mellom lille Norge og mektige Russland. Dette er et forhold som er viktig å ta i betraktning når en videre skal analysere det grensekryssende samarbeidet. Ved etableringen av Barentssamarbeidet var det en usikkerhet om hvilken type region som ble dannet. Dette kan ha konsekvenser for dagens debatt om hvilke aktører som aktiviseres i samarbeidet. Det tredje poenget kom med den norske nordområdesatsingen som startet på 2000-tallet. Med denne satsingen fikk også Barentssamarbeidet økt oppmerksomhet fra sentralt hold. Dette har hatt implikasjoner for hvordan utviklingen av samarbeidet har utartet seg regionalt.

4.1. Norge og Russland

Som nevnt i det teoretiske rammeverket vil Barentssamarbeidet utforskes som to ulike partnerskap. Det ene partnerskapet er et bilateralt partnerskap mellom Norge og Russland. For å utdype forholdet vil den første delen av dette historiske kapitlet gå i dybden på hvordan den bilaterale relasjonen har utviklet seg. Første del av kapitlet vil avsluttes med å drøfte forskjeller mellom Norge og Russland i dag. Det andre partnerskapet – internt på norsk side – vil bli behandlet i neste kapittel.

Den norsk-russiske grensen representerer et skille mellom kultur, språk og ideologi, samt et skille i levestandard. Norge og Russland har likevel levd i fred med hverandre i over 650 år. Det eksisterer ikke noe fiendebilde av Russland basert på historiske konflikter. Imidlertid ble det i Sovjettiden dannet et fiendebilde mellom landene, men dette var ikke basert på historiske konflikter mellom Sovjetunionen og Norge. Det fiendebildet som da ble etablert, skyldes at det tidligere Sovjetunionen stod for et konkurrerende samfunnssystem, og at landet var leder av en maktblokk man fryktet kunne komme i militær konflikt med det vestlige system som Norge var, og er, en del av. Man fryktet at dette kunne føre til sovjetiske angrep på Norge,

men dette skyldtes altså striden mellom de to maktblokkene, ikke de sovjetisk-norske relasjonene (Knutsen et al., 1995: 347-348). Sovjettiden er imidlertid bare én av flere historiske epoker som har hatt betydning for Barentssamarbeidet.

4.1.1 Pomorhandel

En del av strategien for å befestе Barentsregionen som begrep har vært å understreke at den kalde krigen bare utgjorde en parentes i den store sammenhengen. Befolkningen i Nord-Norge og Nordvest-Russland hadde tidligere hatt utstrakt kontakt på kryss av grensen i nord. Helt siden vikingtiden har de drevet handel med hverandre. Nielsen (i Stokke og Tunander 1994:92) påpeker at komplementære ressurser var en viktig årsak til handelen. Russiske kornprodukter ble byttet mot norsk fisk under det som kalles Pomorhandel, fra 1700-tallet og frem til den russiske revolusjonen i 1917. Et felles språk, såkalt "russenorsk", basert på handelsuttrykk ble også utviklet. Det er imidlertid ikke enighet om hvilken betydning denne forbindelsen har hatt for selve Barentssamarbeidet. En målsetting med opprettelsen av Barentsregionen har vært å skape en identitetsregion, en region hvor befolkningen har en klar følelse av "oss" innenfor regionen, til forskjell fra "de" utenfor. De historiske forbindelsene var å anse som viktigste virkemiddel i denne prosessen. Hønneland (2005:106-122) er på den andre siden skeptisk til denne retorikken, og påpeker at pomorhandelen bare foregikk mellom deler av Nord-Norge og området rundt Arkhangelsk, med andre ord bare en liten del av Barentsregionen. I tillegg påpeker han at det er en feilaktig antakelse å tro at det som skiller skandinaver og russere kun er 70 år med kommunisme. Skillet mellom øst og vest i Barentsregionen er en del av en større delelinje mellom vestlig og slavisk-ortodoks sivilisasjon i Europa. Landsem (2007:102-103) tar ikke i bruk identitetsdiskursen, men hevder at de fleste av pionerene som arbeidet med å utvikle Barentssamarbeidet mot øst har vært inspirert av sine forfedres erfaringer og fortellinger fra Pomortida. Herfra stammet en grunnleggende positiv holdning til Russland som ikke bleknet til tross for den kalde krigen. Dette kom til uttrykk i form av møter mellom mennesker, vennskaps- og fredsorganisasjoner, nærings samarbeid, organisasjonsmiljø, kultur- og idrettsutveksling, samt de siste årenes regionale politiske forbindelser. Dette bidro til at regionen som helhet opparbeidet seg lokal kunnskap, som Landsem mener har vært av betydning for at Barentssamarbeidet skulle fungere. Som det vil fremgå, er tillit viktig også for Sekretariatets virksomhet.

4.1.2 Den kalde krigen

Den russiske revolusjonen satte en effektiv stopper for Pomorhandelen i Nord. Under den kalde krigen var forholdet preget av gjensidig mistillit og mistenksomhet. Norge betraktet

sovjetisk politikk som en trussel mot norske interesser. Frykt for hva Sovjetunionen, ledet av Josef Stalin, ville foreta seg overfor Norge var en av de viktigste faktorene bak den norske beslutningen om å slutte seg til den vestlige forsvarsalliansen NATO (Knutsen et al., 1995:347-357). Tre spørsmål var dominerende i norsk nordområdepolitikk under den kalde krigen: Svalbard-spørsmålet ⁸, fiskeriforvaltning i Barentshavet ⁹ og Russland som sikkerhetspolitisk trussel (Hønneland, 2005:13). I følge daværende utenriksminister Frydenlund (1982: 117-118) var Sovjetunionens rolle som atommakt i rustningskappløpet et forhold som skapte ytterligere frykt og usikkerhet når vedtak i norsk utenrikspolitikk skulle fattes. Sovjetunionens første atomdrevne ubåt ble stasjonert i Zapadnaja Litsa på Kolahalvøya i 1958, og i løpet av 1960-tallet utviklet Nordflåten seg til den største av Sovjetunionens marineflåter (Hønneland, 2005: 15). Norsk politikk overfor Sovjetunionen under den kalde krigen er beskrevet som en blanding av avskrekking og beroligelse. Det norske medlemskapet i NATO og vissheten om rask militær hjelp i en eventuell krisesituasjon var det viktigste avskrekkingselementet. Samtidig ønsket Norge å berolige naboen i øst gjennom selvpålagte begrensninger på militær aktivitet på norsk territorium. NATO-tilknytningen skulle ha en slik form at den ikke førte til unødvendig spenning i nordområdene (Knutsen et al., 1995:347-357).

4.1.3 Oppløsning

I august 1991 kom det mislykkede statskuppet i Moskva, og kommunistpartiet mistet makten. Boris Jeltsin ble den sentrale politiske figuren, og i desember samme år ble Sovjetunionen oppløst. Etter oppløsningen har det fra norsk side ikke vært like nødvendig å avskrekke naboen i øst som under den kalde krigen. Et Russland med en erklært målsetning om demokratisering og innføring av markedsøkonomi, ble ikke på samme måte evaluert som en truende nabo (Godzimirski, 2007). De tradisjonelle spørsmålene i norsk nordområdepolitikk mistet delvis sin betydning, og delvis dukket det opp nye problemstillinger. Den viktigste endringen var at den nye sikkerhetspolitiske situasjonen muliggjorde kontaktflater av en helt

⁸ Svalbardtraktaten av 1925, slår fast at øya er en del av kongeriket Norge, men legger likevel visse begrensninger på hvordan Norge kan utøve suverenitet der. Alle borgere fra signaturstater kan ta opphold på øyen og utnytte dens naturressurser. Norge kan ikke trekke mer skatter og avgifter fra virksomheten på øygruppen enn det som er nødvendig for å opprettholde statlig administrasjon av den. Norge forplikter seg til å ikke opprette anlegg der som kan brukes i krigsøyemed. Sistnevnte skapte problemer i forholdet mellom Norge og Sovjetunionen. Sovjetiske myndigheter beskyldte gjentatte ganger Norge for å bryte dette prinsippet med å bruke militærfløy i varetransport (Hønneland, 2005:14).

⁹ Et viktig stridsproblem relatert til Svalbardtraktaten var den norske opprettelsen av en 200-mils fiskevernsone rundt Svalbard i 1977. På FNs havrettskonferanse i 1975 ble man enig om prinsippet om 200-mils eksklusive økonomiske soner. Fra norsk side ønsket man seg en tilsvarende sone rundt Svalbard, men politiske sonderinger viste at de andre signatarmaktene mente at Svalbardtraktatens likebehandlingsprinsipp også gjelder havområdene rundt øya. I tillegg kom uenigheten om delelinjen i Barentshavet hvor Norge forfektet det såkalte midtlinjeprinsippet, som innebærer at grensene til havs skal trekkes midt mellom landenes territorium, mens russerne forfektet sektorprinsippet, som sier at sjøgrensen skal gå i en rett linje fra grensepunktet på land til Nordpolen (Hønneland, 2005:14-15). "Gråsoneavtalen" hvor hver part var ansvarlig for seg og sine var midlertidig løsning fram til Delelinjeavtalen ble underskrevet i 2011.

ny type mellom øst og vest i de europeiske nordområdene. Barentssamarbeidet er eksempel på dette. Andre eksempler er de norsk-russiske regimene for miljøvern og atomsikkerhet, og programmene for å stoppe spredning av smittsomme sykdommer som tuberkulose og HIV/AIDS i Barents- og Østersjøregionen, (Hønneland, 2005:16). Allerede før Sovjetunionen gikk i oppløsning, hadde omverdenen og Norge begynt å få innblikk i hvilke problemer naboen i øst sto ovenfor. Med en økende innsikt i samfunnsforholdene etter en gradvis åpning av grensen, ble man i Norge også klar over fattigdomsproblemene i Russland. Dette var problemer som det nye Russland selv ikke hadde evne til å løse. Vårt trusselbilde av Russland ble dramatisk endret, selv om det klassiske trusselbildet knyttet til Russland som mektig atommakt samtidig ble opprettholdt (Archer 1994, i Knutsen et.al, 1995: 354).

4.1.4 Jeltsin og Putin

Norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigen har vært preget av et sterkere selvbylde og et høyere ambisjonsnivå enn tidligere. Slutten på den kalde krigen og globalisering har bidratt til store endringer i det internasjonale systemet (Lange et.al 2009). Utenrikspolitiske beslutninger påvirkes imidlertid ennå sterkt av faktorer utenfor landets grenser. Derfor har skiftende russisk utenrikspolitikk under Jeltsin og Putin på 90-tallet hatt betydelige konsekvenser for Norges forhold til Russland. Blakisrud (2007) deler inn i fire faser som mer eller mindre sammenfaller med Jeltsins og Putins til sammen fire presidentperioder. Tidlig 1990-tall betegnes som atlantismens gullalder. Mens sovjetisk utenrikspolitikk hadde vært ideologisk basert og bygd opp rundet supermaktens globale ambisjoner, la Russland seg tett opp til vestlige ambisjoner og målsetninger de første årene etter 1991. Den pro-vestlige, liberale og idealistiske utenrikspolitiske strategien ga imidlertid ikke forventede resultater. Utenrikspolitisk ble Russland ikke lenger ansett som en likeverdig partner. Dette, sammen med et sterkt svekket Russland, dramatisk økonomisk nedgang og politisk kaos, førte derfor til omlegging av politikken. I 1993 tok man i den nye russiske utenrikspolitiske doktrinen et skritt vek fra samarbeidslinjen i retning av en mer interessebasert utenrikspolitikk.

På slutten av 1990-tallet fremsto Moskva som fragmentert og uten evne og ressurser til selv å sette dagsorden. Skifte av president fra Jeltsin til Putin førte imidlertid til ny giv. Putins overordnede mål var å gjenreise Russland som internasjonal stormakt. Med dette tok han til orde for en avideologisert utenrikspolitikk. Det langsiktige målet om stormaktstatus skulle nås gjennom et strategisk samarbeid med vesten. Putins første presidentperiode ble derfor preget

av en pragmatisk strategisk vestvending¹⁰. Det tok imidlertid ikke lang tid før samarbeidet begynte å skranke. I likhet med Jeltsin lyktes ikke Putin i å få aksept for en særbehandling som partner eller alliert. En viktig forskjell var imidlertid at tilbakeslagene i utenrikspolitikken skjedde mot et bakteppe av et Russland som var betydelig styrket på hjemmebane. De siste årene har ikke Moskva lenger akseptert Vesten som en moralsk autoritet eller rollemodell, men i stedet forfektet troen på en russisk egenart og en egen utviklingsvei, noe som har gitt seg utslag både internt og i utenrikspolitikken. Vestlig demokratipolitikk blir blant annet møtt med tesen om ”suverent demokrati”, det vil si at det russiske demokrati må vokse frem innenfra med utgangspunkt i russiske historiske erfaringer og tradisjoner. Selv om Putin, og hans etterfølger Medvedev, fortsatt understreker behovet for demokrati, markedsøkonomi og et velfungerende sivil samfunn, skjer det nå med en russisk aksent. Konsekvensen av dette er at Russland i dag er mye mindre følsom for vestlige råd og kritikk (Blakisrud, 2007). I kapittel 6 poengteres det at den russiske suverenitetshevdelsen er viktig også for Barentssamarbeidet, fordi den har påvirket Sekretariatet til å gjøre visse endringer i sitt opplegg.

En russisk vektlegging av multipolar tilnærming har ført til at bredere og mer forpliktende institusjonaliserte samarbeidsformer har blitt nedprioritert. Russiske myndigheter foretrekker i stedet å dyrke relasjonene til enkelte nøkkelstater, og mer spesifikt, de personlige forbindelsene til nasjonale ledere. Uavhengig av de ulike trendene ovenfor, er en av Norges største utfordringer i de bilaterale relasjonene med Russland rett og slett å fange Moskvas oppmerksomhet. Det er en grunnleggende asymmetri i relasjonene mellom småstaten Norge og stormakten Russland. Norge fremstår som en liten, perifer og uproblematisk aktør sett fra Moskvas side. I russiske øyne er Norge således langt fra noen sentral utenrikspolitisk aktør. (Blakisrud, 2007). Likevel beskrives Norges forhold til Russland i dag som positivt, og dette underbygges med at det i 2011 ble inngått grenselinjeavtale for Barentshavet og avtale om grenseboerbevis i nord.

4.1.5 Forskjeller mellom Norge og Russland i dag

Selv om det utenrikspolitiske klima mellom Norge og Russland i dag beskrives som godt, eksisterer det store forskjeller mellom landene. Dette er forskjeller som er viktige å ta i

¹⁰ Dette innebar blant annet at han grep det mulighetsvindu terroraksjonene i USA gav, og tilbød amerikanerne full støtte i kampen mot internasjonal terror. Motytelsen var en internasjonal aksept for å definere inn krigen mot separatistene i Tsjetsjenia som en del av denne kampen

betraktning ikke bare når det er snakk om samarbeid på rent utenrikspolitisk plan, men også på regionalt nivå og grasrotplan. Den russiske regjeringen står i en annen rettslig og politisk stilling enn regjeringen i Norge, og en russisk guvernør er ikke det samme som en norsk fylkesordfører. Det å tilhøre byråkratiet gir en helt annen status i vårt naboland enn her hjemme (Hønneland og Jørgensen, 2006: 14). I denne oppgaven vil det ikke gjennomføres en dyptgående komparativ studie mellom Norge og Russland når det kommer til politikk og byråkrati. Viktige forskjeller som kan ha betydning for Barentssamarbeidet vil likevel nevnes.

Russland har en autoritær politisk tradisjon, både fra sovjettid og fra tsartid. Dette kan være med på å forklare den sterke presidentmakten som utviklet seg fra 1990 til 1993. Den russiske presidenten kan som statsoverhode i Russland i dag organisere folkeavstemminger, oppløse Dumaen, underskrive lover, erklære unntakstilstand, nominere regjering og statsminister, avsette disse, og definere retning på innenrikspolitikk så vel som utenrikspolitikk (Willumsen, 2002: 55). De vidtrekkende fullmakter stopper ikke der. Listen ville blitt lang om en skulle ramset opp alle fullmaktene til presidenten. Hensikten med dette avsnittet er imidlertid ikke å beskrive alle forholdene, men derimot å illustrere at en russisk president har makt av en helt annen dimensjon enn det en norsk statsminister har.

I tillegg har regionale styresmakter en annen makt og et annet politisk handlingsrom i Russland enn i Norge. Dette har spesielt implikasjoner for samarbeidet i Regionrådet. Regionale styresmakters politiske handlingsrom er imidlertid noe som har endret seg fra Barentssamarbeidet startet i 1993 og frem til i dag. Den russiske føderasjon er, som ordet tilsier, en føderativ stat. Dette vil si en stat som på konstitusjonell basis inkluderer sine regionale enheter i politiske beslutningsprosesser på statsnivå. Perioden under Jeltsin var preget av desentralisering, fragmentering og kaos. Jeltsin hadde tidlig på 1990-tallet søkt regionenes støtte i sin kamp mot sovjetmakten. Grunnloven av 1993 ga derfor de russiske føderasjonssubjektene en relativ sentral rolle i landets politikk. Den ga føderasjonene delt ansvar når det kom til forvaltning av naturressurser, I tillegg fikk de full frihet på alle områder som ikke var gjort til eksklusivt føderalt ansvar. Jeltsin ba blant annet regionene om *å ta så mye suverenitet de kunne svelge* (Hønneland og Jørgensen, 2006: 156-157). I 1996 ga han også guvernørene, som er ledere av den utøvende makt på regionalt nivå, tillatelse til å velges i direktevalg. Da Putin kom til makten i 2000 endret imidlertid bildet seg totalt. Han opprettet først et nytt administrativt nivå i form av sju føderale kretser. Kretsene skulle først og fremst se til at føderalt lovverk ble iverksatt i regionen og at regionale lovverk ikke var i strid med

det føderale. Lederne for de regionale utøvende og lovgivende myndigheter fikk ikke lenger sitte i Føderasjonsrådet sentralt, og etter gisseltragedien i Beslan førte også Putins kamp mot terror til avskaffing av frie guvernørvalg (Hønneland og Jørgensen, 2006:157). Det er de russiske guvernørene som sitter i Regionrådet sammen med norske fylkesordførere eller fylkesrådsledere. At de ikke lenger er folkevalgte, slik de var da Regionrådet ble opprettet, er et poeng en bør ha med seg i videre analyser av politisk legitimitet i Barentssamarbeidet.

Også når det kommer til det sivile samfunn finner en store forskjeller mellom Norge og Russland. Dette er særlig relevant i forhold til folk-til-folk-samarbeid, som vil analyseres i kapittel 6. I følge Lorentzen (1994) utgjør termen *det sivile samfunn* en bredpenslet overskrift over en teoretisk tradisjon med røtter tilbake til opplysningstidens filosofer. Han peker blant annet tilbake på Hegels beskrivelse av sivilsamfunnet som den integrerende mekanismen som skulle sørge for at individet ble en del av det nasjonale fellesskapet. Ut fra en hegelisk beskrivelse besto samfunnet av tre ulike etiske sfærer: familien, sivilsamfunnet og nasjonalstaten. Sedvaner eller etiske forpliktelser påla individet å utøve bestemte handlinger til fellesskapets beste. Gjennom disse handlingene bekreftet man sin sosiale tilhørighet og ble selv del av det totale fellesskapet. Med dette tiller han de sivile sammenslutningene en sentral betydning som medierende instanser mellom individ og stat (Lorentzen, 1994: 215-216). I vesten oppfatter en gjerne det sivile samfunnet som den sfæren av organisasjoner som drives av uavhengige individer som søker å oppnå spesifikke mål gjennom felles innsats. I Norge har sivilsamfunnet spilt en vital rolle spesielt gjennom såkalte folkebevegelser. Her er det vanlig å se sivilsamfunnet som en politisk sfære. Det norske organisasjonssamfunnet har med dette vært dominert av såkalte konfliktorienterte organisasjoner. De er av politisk karakter og har ofte som siktemål å påvirke omgivelsene. De er samfunnsrettete, i den forstand at de har hatt som mål å påvirke i saker utenfor sine medlemmers nære interesser (Wollebæk og Selle, 2002:52-54).

Erfaringer fra Russland tyder på at russiske myndigheter gir sivilsamfunnet et betydelig mindre handlingsrom enn det en har i Norge (Skedsmo, 2010:15). På russisk eksisterer det imidlertid to begrep som kan brukes om sivilsamfunnet. Det begrepet som brukes mest er *grazhdanskoe obsjtsjestvo*. Dette begrepet kan oversettes til borgersamfunn. Sivilt samfunn i denne sammenheng har få historiske og kulturelle referanser. Skedsmo (2010) hevder likevel at det ikke betyr at Russland ikke har en tradisjon for sivilsamfunn. Han vil heller hevde at det er begrepsbruken som er gal. Et begrep som i større grad betegner sivilt samfunn i Russland er

obsjtsjestvennost. Begrepet kan forstås som en form for solidaritet og for aktivisme og handling. Det handler om å være en del av et forestilt fellesskap, altså et fellesskap som går utover det umiddelbare nære i lokalsamfunnet og folk du kjenner. *Obsjtsjestvennost* kom etter hvert til å betegne den kritiske offentlighets mening. Begrepet refererer altså til mer enn den faktiske frivilligheten målt i antall organisasjoner og mennesker som deltar. Man er ikke medlem gjennom en formell tilslutning, men gjennom retorisk praksis og deltakelse. Sivilt samfunn handler således både om et forestilt meningsfellesskap og om å gjennomføre handlinger på vegne av et moralsk fellesskap. Dette gjennom mer eller mindre institusjonaliserte praksiser (Skedsmo, 2010:18). Til tross for russiske tradisjoner med *obsjtsjestvennost* er det vanlig å fastlå at det russiske sivilsamfunnet er svakt.

4.2 Barentssamarbeidet i norsk kontekst

4.2.1 Etablering – ulik forståelse

I denne delen av kapitlet vil Barentssamarbeidets etablering og utvikling beskrives. Til forskjell fra forrige delkapittel, vil det her fokuseres på norske forhold.

Barentsregionen ble formelt etablert på et møte blant utenriksministre og andre representanter fra 13 land samt Europakommisjonen i Kirkenes den 11. januar 1993. Målet var å fremme et bredt samarbeid på tvers av tidligere skiller, med vekt på praktiske tiltak for å stimulere alle typer menneskelig kontakt, handel, investeringer og bærekraftig utvikling generelt (Utenriksdepartementet, 2010). I dag debatteres det hvorvidt det regionale blir aktivisert i tilstrekkelig grad i den nye nordområdepolitikken. I dette henseende er det interessant å se nærmere på hvordan Barentssamarbeidet ble etablert, og hvilken type region som ble skapt. Norge anses som foregangsland og initiativtaker i etableringen, men hvor i Norge startet dette initiativet – var etableringen et initiativ fra grasrota og regionale politikere i Nord-Norge eller ble den styrt av sentrale politikere og eksperter i sør?

Som følge av den endrede utenrikspolitiske situasjonen etter den kalde krigen var NATO-landene opptatt av å finne nye konsultasjonsmønstre med Russland. Den gamle konfrontasjonen skulle erstattes med en mer stabiliserende fredsstruktur - et nettverk av positive forbindelser (Aalbu, 1995:19). På begynnelsen av 1990-tallet var også gjenopptakelse eller styrking av gamle regionale samarbeidsmønstre en trend i europeisk politikk. Denne regiontanken nådde Norden med etableringen av Østersjøsamrådet, et samarbeid som ble institusjonalisert i 1992. Norge er deltaker i Østersjøsamrådet, men som en perifer aktør.

Med dette fryktet norsk side at Nordområdet skulle bli et område hvor den kalde krigen fortsatte etter at den var avsluttet i Sentral-Europa. Knutsen et al. (1995: 359-360) hevder hensikten med Barentssamarbeidet var å normalisere de norsk-russiske forbindelsene i en flernasjonalt sammenheng, slik at lokale krefter og interesser kunne føre samarbeidet videre etter at statene hadde lagt forholdene til rette. Samtidig var Norge forsiktig med å bryte sitt prinsipp om å unngå rene bilaterale forhold i nord. Man ønsket flernasjonalt samarbeid i en større atlantisk og europeisk sammenheng. På denne måten ville det også være mulig å trekke med andre vestlige land – noe som Russland ville finne interessant ut fra at ressursinnsatsen da ville kunne bli større. Samarbeidet måtte bli en del av Russlands Europa-politikk.

Tanken bak Barentsregionen ble utviklet i vinteren 1992 og begrepet ble lansert av det norske UD i april 1992. Etableringen skjedde stegvis. I april 1992 ble planene offentliggjort av den norske utenriksministeren. Deretter ble det undertegnet en protokoll om et regionalt samarbeid på fylkesplan mellom Arkhangelsk, Murmansk, Finnmark, Nordland og Troms. Senere sluttet Lapplands og Norrbottens län seg til avtalen. Den formelle etableringen skjedde 11.januar 1993. Her var representanter for 13 regjeringer til stede. Protokollen fra utenriksministerkonferansen ble undertegnet av Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og EU. Samtidig ble det holdt konstituerende møte i det regionale organet. Protokollen fra dette møtet ble underskrevet av Arkhangelsk oblast, Finnmark fylkeskommune, Lapplands län, Samerådet (foreløpig underskrift) og Troms fylkeskommune. Gjennom å spille på de gamle historiske båndene forsøkte man bevisst å skape legitimitet og lokal entusiasme, og de regionale myndighetene ble gitt en formell plass i den nye institusjonen. Grenseregionalt samarbeid i Norden – for eksempel nordkalottkomiteen (NKK) – hadde fra før hatt slike fellesorganer, men disse var ikke tillagt utenrikspolitiske oppgaver. Det var derfor noe helt nytt å gi regionale myndigheter en slik rolle (Aalbu et al., 1995).

Alle er imidlertid ikke enig i at initiativet til etablering ble tatt som en ren top down-prosess. Landsem (2007:99-100) konkluderer i sin mastergradsavhandling med at regionen som ble opprettet var et resultat av en politisk beslutning sentralt og en rekke initiativer regionalt. I hennes studie argumenterer hun for at det som skjedde regionalt ikke kan være så irrelevant at en kan hevde at Barentsregionen oppsto ovenfra og ned – konstruert av diplomater og forskere. Det russlandsorienterte arbeidet innenfor næringslivet og offentlig sektor i Finnmark var også viktige byggeklosser i etableringen av Barentsregionen. Hun mener at det har foregått to parallelle prosesser som gjaldt tilblivelsen av Barentsregionen - en regional og en

sentral. På hver sin kant forberedte og planla de hvordan dette i praksis kunne gjøres. De regionale aktørene hadde opparbeidet seg en kompetanse på Russland gjennom samarbeidet de hadde hatt med Nordvest-Russland siden midten av 1980-tallet, og gjennom formaliserte avtaler fra 1988. Samtidig hadde de erfaring med regionsamarbeid gjennom Nordkalottkomiteen og Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag. At politikere, byråkrater og næringslivsledere ble kjent med hverandre og omtalte hverandre som personlige venner, må ha ført til at kommunikasjonen ble smidig og misforståelser mindre farlige. Arbeidet med å åpne grensen mot øst startet først i Finnmark, og førte til at det gikk impulser oppover i systemet. Disse impulsene nådde likevel ikke frem, og fikk ingen direkte innflytelse på beslutningen i regjeringen om å opprette Barentsregionen. Landsem (2007:99-100) hevder aktiviteten i Finnmark var en nødvendig betingelse for utformingen av Barentsregionen, men den hadde tilsynelatende ikke noen betydning for vedtaket om å opprette Barentsregionen. I nord var man likevel beredt til å ta fatt på utformingen av et Barentssamarbeid, fordi regionale aktører var overbevist om at dette var svar på deres egen forespørsel om å få myndighetene inn på banen. Den politiske beslutningen om å opprette en Barentsregion var ikke et samarbeidsprosjekt mellom sentrale og regionale myndigheter, men ble visstnok helt og holdent tatt sentralt, uten rådføring med regionale aktører (Landsem, 2007: 101-105).

Etter at beslutningen om å opprette Barentsregionen var tatt i Oslo, fikk Finnmark fylkeskommune en sentral rolle i å utforme den. De ble tildelt viktige lederverv under formaliseringen av regionen i 1992-1993, som et bindeledd mellom de politiske miljøene i Nord-Norge, Nord-Finland, Nord-Sverige og Nordvest-Russland. Erfaringene med samarbeid med internasjonale aktører ble her benyttet til fulle. Ifølge tidligere fiskeriminister og tidligere leder av Barentssekretariatet, Oddrunn Pettersen (2002: 19), ble delegering av mer innflytelse samt ansvar for utviklingen av regionen sett på som en spennende utfordring og stor mulighet for regionale aktører. Barentssamarbeidet var et viktig instrument for folkene i nord til å posisjonere seg i relasjon til like samarbeidsmønstre i Europa. Det regionale nivå ble invitert til å ta del i et nært samarbeid i Barentsregionen, hvor målet var å oppnå fred, stabilitet og utvikling i regionen samt å støtte demokratisk utvikling i Russland. Landsem (2007:101) tror nasjonale myndigheter var avhengige av denne kunnskapen for at Barentsregionen virkelig skulle utvikle seg til et Barentssamarbeid. Ifølge henne har det imidlertid ikke vært full forståelse for dette på nasjonalt plan – at det flerkulturelle har en historisk forankring og at mennesker har følt tilhørighet til andre områder, språk, folk og kultur enn det tradisjonelle norske.

Aalbu et al., (1995:42-43) hevdet i 1995 at det var to mål med Barentssamarbeidet. Det ene var etablering av nettverk og forbindelser som kunne virke stabiliserende, mens det andre var å stimulere til økonomisk og sosial utvikling i regionen. Med det trekker man forbindelse mellom den utenrikspolitiske bakgrunn (nettverk og forbindelser) og en mer regionalpolitisk forståelse og begrunnelse. Dette problematiserer imidlertid forfatterne, fordi en i utenrikspolitisk sammenheng også kan tolke regionetablering motsatt av den offisielle begrunnelsen. Mens det i erklæringen heter at kontakter skal stimuleres, kan begrunnelsen like gjerne ligge i behovet for å regulere og kontrollere de forbindelsene som var etablert allerede i forkant av regionetableringen, og som sett fra hovedstedene skapte uklarheter i forbindelsene mellom landene. Den regionale delen oppfatter sin rolle som samarbeidsstimulerende, det vil si en fortsettelse av det de allerede hadde startet med. Det er dette de legger i en "regionalisering", og de søker argumentasjonsmessig støtte i den nye regionaliseringsprosessen som samtidig finner sted i sentral-Europa. "Regionalisering" er i den nasjonale utenrikspolitiske konteksten derimot primært betegnelsen det institusjonelle rammeverket som er skapt. Dermed er det brukt et begrep som i en annen politisk sammenheng – den regionalpolitiske – har en helt annen betydning.

Uttrykket regionalisering beskriver gjerne styrkingen av mellomnivået på bekostning av nasjonalstatene. En del av dette er etablering av stadig flere samarbeidsregioner innen land og mellom land. I følge Barentsprogrammet skal den vedtatte regionen utvikles til en funksjonell region. Funksjonelle regioner avgrenses ut fra den måten de fungerer på. Det er to former for funksjonelle regioner, næringslivsregioner og politiske regioner. Næringslivsregionene er dannet bottom-up. De er aggregerte virkninger av mange menneskers handling, og de kan empirisk kartlegges. De politiske regionene er dannet top-down, som systemer for maktutøvelse og iverksetting av administrative tiltak (Aalbu et al., 1995). Abelsen (2004) konkluderte i en masteroppgave at Barentsregionens politiske strukturer ikke hadde forutsetninger for å skape en transnasjonal og funksjonell næringsregion. Dette underbygger hun med at det mangler et felles regionalt budsjett og at det regionale nivået mangler politisk gjennomslagskraft. En funksjonell næringsregion vil være avhengig av interaksjon, samspill og koordinering med andre aktører, økonomiske så vel som politiske. Aalbu et al., (1995:91) argumenterte i 1995 også for at de grenseoverskridende problemene i regionen ikke var løsbare i en regional kontekst. Både miljøproblemene, råvarepotensialet og infrastrukturene ble av dem vurdert som for store til at regionale aktører kunne hanskkes med dem. Dette var

også deres begrunnelse for at Barentsregionen tilhørte en annen kategori enn de grenseregionale samarbeidsprosjektene og den nye regionale interessen sør i Europa. I Barentsregionen er regionbegrepet, i følge dem, i hovedsak en merkelapp på politisk viljestyring. Barentsregionen er en administrativ samarbeidsregion, det vil si et sett med institusjoner som skal skape kontaktkanaler. Regionen kan derfor ikke bli funksjonell i økonomisk forstand. Hvis det hadde vært et ønske burde en ha satset mer på å utvikle kontaktene mellom de nordiske landene også. Barentssamarbeidets bilaterale preg viser således at det ikke er snakk om å bygge en funksjonell region. Ordet region har dermed fått en ny betydning, som navn på et geografisk område med samarbeidsinstitusjoner. I følge Aalbu et al (1995:92) har dette imidlertid ikke vært så lett å se for aktørene selv, i og med at regionbegrepet brukes ut fra en i hovedsak intuitiv forståelse av hva det betyr.

4.2.2 Utvikling – nordområdepolitikk

Ekspertutvalget for nordområdene nedsatt av Regjeringen 3.mars 2003 avga 8.desember 2003 sin rapport *Mot Nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene* (NOU, 2003). Med denne rapporten kom de med en rekke anbefalinger til mål, veivalg og tiltak. Norge skulle nå, gjennom aktiv bruk av naturressurser, offensiv utenrikspolitikk og strenge miljøkrav, gjøre nordområdene til et foregangsområde for bærekraftig utvikling, der kultur og natur skulle danne grunnlaget for nyskapende næringsvirksomhet og samarbeid mellom nasjoner (NOU, 2003). Ved regjeringsskifte i 1995 ble Nordområdene definert som regjeringens viktigste strategiske satsingsområde, noe det fremdeles er i 2011 (Utenriksdepartementet, 2009b). Til tross for at Barentssamarbeidet ble opprettet ti år før denne satsingen ble en nasjonal strategi, er Barentssamarbeidet å regne som en del av nordområdesatsingen. Satsingen i seg selv har ikke bare medført økt fokus på regionen, men også økt satsing i form av økonomiske midler. Bare mellom 2006 og 2009 ble nordområdesatsingen støttet med 1,5 milliarder kroner fra UD. I 2010 ble bevilgningen til Barentssekretariatet økt med 1 million fra 35 til 36 millioner (Barentssekretariatet, 2011p). Oppsummert kan en si at Barentssamarbeidet, men også Barentssekretariatet som institusjon, har fått mer midler og mer oppmerksomhet med den nye nordområdestrategien.

4.3 Oppsummering

Dette kapitlet har tatt for seg de historiske betingelsene for etablering og utvikling av Barentssamarbeidet. Disse betingelsene er viktige for å se den store sammenhengen i analysen i kapittel 7. Hendelser i ulike tidsperioder har hatt ulik betydning for hvordan det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland har utviklet seg frem til i dag. Mens det som særpreget

den såkalte pomortiden var fellestrekk og tidligere korrespondanse blant folk i nord, var Sovjetperioden en periode preget av lite kontakt over grensen og et sikkerhetspolitisk trusselbilde av en mer alvorlig karakter. Til tross for at landene sto på hver sin side under den kalde krigen understrekes det at det aldri har vært direkte konflikt mellom Norge og Russland, og at forholdet mellom landene i dag er bedre enn tidligere. Samtidig kommer det tydelig frem at Russland er en stormakt sammenliknet med Norge. Det er også et viktig poeng at Barentsregionen ble opprettet i kjølvannet av den kalde krigen, i en periode hvor Norge ønsket å finne nye konsultasjonsmønstre med Russland.

Gjennomgangen av litteratur som tar for seg etableringsfasen viser at det kan ha vært ulike oppfatninger om hva slags type region som ble etablert, samt hvilken betydning regionale aktører hadde for etableringen og den tidlige utformingen. Enkelte har sett for seg en politisk og funksjonell region, mens andre argumenterer for at de regionale politiske aktørene ikke har hatt stor nok innflytelse til å danne en slik region. Uenigheten om hvilken type region som er etablert, er interessant å ta med seg når man i neste kapittel skal analysere hvilken rolle Barentssekretariatets spiller for de norske politiske aktørene som deltar i Barentssamarbeidet.

5.0 SEKRETARIATETS ROLLE I NORSK PARTNERSKAP

Dersom man tar utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som er presentert, og definerer Barentssekretariatet som en QUANGO og Barentssamarbeidet som et partnerskap mellom de norske aktørene, vil to forhold avgjøre hvorvidt partnerskapet er vellykket eller ikke. Det første forholdet er evnen til inkludering av aktører, mens det andre forholdet er koherens, definert som ressursmobilisering og enighet om strategi. I dette kapitlet vil det undersøkes hvorvidt Barentssekretariatet bidrar til et effektivt partnerskap mellom de ulike aktørene i Norge, samt i hvilken grad den eksisterende organiseringen av Barentssamarbeidet på norsk side har politisk legitimitet. I de påfølgende to empiri-kapitlene sammenfattes funnene fra dybdeintervjuene. Funnene vil drøftes opp mot dokumentanalyser samt eksisterende litteratur innenfor de berørte fagfelt.

5.1 Bidrar Barentssekretariatet til et effektivt partnerskap?

5.1.1 Inkludering – Barentssekretariatets virksomhet

Dette kapitlet danner grunnlag for analyser av spørsmålet Barentssekretariatet bidrar til et effektivt partnerskap gjennom inkludering, jamfør det som ble skrevet om dette begrepet i teori- og metodekapitlene. Som et utgangspunkt for senere analyser presenteres de ulike støtteordningene Sekretariatet tilbyr, med angivelse av formål og målgrupper. Presentasjonen er i stor grad basert på informasjon som fremgår av Sekretariatets nettsider. Kapitlet avrundes med en oppsummering av om Barentssekretariatet legger til rette for inkludering.

Gjennom tilrettelegging og finansiering av folk-til-folk-prosjekt kommer Barentssekretariatet i kontakt med samtlige norske aktører i Barentssamarbeidet. Først prosjektsøkere på grasrotnivå som får behandlet sine søknader hos Sekretariatet. Deretter fylkeskommunene som er deres eiere, og derfor har siste ordet i avgjørelsen om hvem som skal få finansiert sine prosjekt. Og til slutt UD, som i siste instans stiller finansielle midler til rådighet for slik virksomhet. Når det kommer til inkludering er imidlertid to forhold interessante å analysere: For det første på hvilket grunnlag tilgang til Barentssamarbeidet blir gitt, i dette tilfellet hvilke kriterier som legges til grunn for å få innvilget prosjektstønning til et folk-til-folk-prosjekt. For det andre Sekretariatets arbeid for å utvide antall aktører i Barentssamarbeidet.

De ordinære midlene som forvaltes på vegne av UD går gjennom det såkalte Hovedprogrammet. Størstedelen av prosjektene som blir tildelt midler fra Barentssekretariatet, får penger fra dette programmet. Programmet bidrar årlig med 30 millioner kroner til norsk-russiske samarbeidsprosjekter i Barentsregionen.

Barentssekretariatets ti saksbehandlere gjennomgår søknader, og en rekke forutsetninger må ligge til grunn for å få støtte. Dette informerer Barentssekretariatet om på sine hjemmesider. Kriterier som vektlegges for at et prosjekt skal få status og støtte som folk-til-folk-prosjekt, er godt samarbeidsinnhold, hvor både den norske og den russiske partneren tar aktivt del i prosjektet. Samtidig er det en sentral målsetning at prosjektet er tilrettelagt og bygget opp slik at det kan leve videre etter selve prosjektperioden, og at resultatene som kommer ut av prosjektet er så målbare som mulig. Etter oppstarten har Sekretariatet prioritert fem hovedsatsningsområder, nemlig næringsutvikling, kultur, kompetanse, urfolk og miljø. Noen typer prosjekter er særlig attraktive for Sekretariatet, og gis derfor prioritet. Dette gjelder grenseoverskridende arbeid som angår temaene barn og ungdom, tverrkulturell dialog, demokrati, mangfold og menneskerettigheter. Støtten dekker kostnader som tiltakshaverne har hatt i forbindelse med at prosjekter har blitt gjennomført. Slike kostnader er typisk reise og opphold, utgifter til tolk, samt administrasjon og prosjektledelse. På hjemmesiden informeres det også om at en *ikke* dekker prosjekt som tar form som humanitær bistand, forskning, markedsføring, fysiske investeringer, ordinære driftsutgifter, etablering av virksomhet i Norge, publikasjoner og produksjon av informasjonsmateriell, utvikling av internettsider, profesjonell film- og cd-produksjon og dekking av underskudd (Barentssekretariatet, 2011c).

I tillegg informeres det om formelle kriterier som at det kun er norske partnere som kan søke, hvilke språk søknader kan være på, at Barentssekretariatet kan dekke inntil 70 prosent av de totale kostnadene for ordinære prosjekt, men bare inntil 50 prosent av de totale kostnadene for næringsprosjekter. Prosjektene må i dag også ha russisk medfinansiering, men dersom den russiske prosjektpartneren er en frivillig organisasjon, forventes det ikke en stor andel av medfinansiering fra dennes side. Dette er et viktig poeng, som trekkes inn i analysene i senere kapitler. Det stilles som vilkår at det søkes om støtte før et prosjekt startes opp – det går med andre ord ikke å søke etter oppstart. Et prosjekt kan heller ikke motta støtte fra flere av de ”Russlandsrelevante” støtteordningene som finnes, som for eksempel UDs finansieringsprogram for Russlandstøtte.

I tillegg til dette hovedprogrammet, som utgjør kjernen i den støttevirksomheten Sekretariatet driver, tilbyr Sekretariatet en rekke andre mer spesialiserte støtteordninger. Ved å opprette slike program er det nærliggende å anta at Barentssekretariatet adresserer ulike fokusgrupper som de ønsker å inkludere i sitt virke. Programmene er BarentsKult, Ungdomsprogrammet, Helsefond, Idrettsprogrammet og Reisestøtte til pressen. I det følgende vil oppgavene til og formålene med disse programmene bli presentert.

I følge nettsidene skal finansieringsprogrammet *BarentsKult* stimulere til økning av grenseoverskridende kultur i nord. Målgruppen er profesjonelle kunst- og kulturaktører fra Norge som samarbeider med partnere fra Russland, og målsetningen er å bidra til at større kunst og kulturprosjekter i norsk og russisk del av Barentsregionen blir realisert. Kunstnere fra både Norge, Russland og andre land skal ta del i programmet. Stønad fra dette programmet utdeles to ganger i året. Det at en rekke kunstnere og kulturarbeidene har tilhold i Barentsregionen medfører at regionen har et rikt kulturliv. I tillegg kommer det også tilreisende kunstnere til regionen på grunn av det grenseoverskridende samarbeidet. I de senere årene har derfor området blitt sentralt for den såkalte ”cross-border” samtidskunsten og kulturen. Dels på grunn av denne utviklingen ønsker Barentssekretariatet nå å satse mer på kulturprosjekter (Barentssekretariatet, 2011h).

Fellestrekket for de prosjektene det satses på innenfor BarentsKult er at fokuset skal være på Barentsregionen og nordområdene. De utvalgte satsningsområdene er arenavutvikling, kulturell næringsutvikling, internasjonale samarbeidsprosjekter, og festivaler der det finnes potensial for at det kan utvikles varige arbeidsplasser. BarentsKult har to søknadsrunder hvert år (Barentssekretariatet, 2011h).

Ungdomsprosjekter i Barentsregionen kan få støtte gjennom *Ungdomsprogrammet*. Å gjøre Barentsregionen mer attraktiv for unge mennesker, slik at de blir boende i regionen, eller kommer tilbake etter å ha fullført sin utdanning på en annen plass, er et overordnet mål for samarbeidet. Målgruppen for Ungdomsprogrammet er unge mennesker mellom 15 og 30 år. Gjennom dette programmet får unge mennesker mulighet til å reise og å delta aktivt i Barentssamarbeidet, og på den måten bidra til å utvikle Barentsregionen. En underordnet målsetning er å bidra til økt grensekryssende ungdomssamarbeid, samtidig som ferdigheter og kompetanse utvikles. Dette for å forenkle integrasjon av ungdommer i samfunnet og oppmuntre til å ta initiativ. Andre mål er å styrke ungdommers identitet til Barentsregionen,

oppmuntre til å innta en aktiv rolle når det kommer til å forsterke sivilsamfunnet i regionen, og oppmuntre til ytringsfrihet. I tillegg har en som mål å bekjempe rasisme og fremmedfrykt (Barentssekretariatet, 2011i). Sekretariatet finansierer også utvekslingsprogrammet Barents plus junior (for skoleelever), og Barents plus (for studenter), samt north2north-programmet under Arktisk universitet. I tillegg administrerer Sekretariatet Barents regionale ungdomsprogram som delvis er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Sammen med UD og Eurasia-fondet finansierer Sekretariatet det amerikansk-norske nordvestrussiske ”small grants initiative” (Holm-Hansen et al., 2008:17-19).

Det fremgår av nettsidene at *Barentssekretariatets helsefond* er etablert av Barentssekretariatet og Helse- og omsorgsdepartementet. Målet er å bidra til nye samarbeid innen helsesektoren mellom institusjoner og organisasjoner i Norge og Nordvest-Russland. Fondet er etablert for å støtte små regionale prosjekt. Et slikt prosjekt kan maksimalt få kr. 75 000 i støtte. Større prosjekter går mer direkte gjennom Helse- og omsorgsdepartementet i Norge, som tildeler bevilgninger til ulike prosjekt. Fra 2008 til 2011 har en fokusert på bekjempelse av smittsomme sykdommer, livsstilsrelaterte helseplager, sosiale problemer, støtte til barn og unge i risikosoner samt utvikling av primær helsetjeneste. Andre prosjekt er for eksempel HIV og AIDS-programmet som ble startet i 2005.

Det offisielle helsesamarbeidet i regionen blir styrt av regionale, nasjonale og føderale styresmakter i de fire Barentslandene. Dette foregår hovedsakelig gjennom en arbeidsgruppe for helse- og sosialspørsmål. I denne gruppen møtes representanter for nasjonale og regionale styresmakter og organisasjoner, samt eksperter i sosiale og helserelaterte spørsmål. Målet er å forbedre den generelle helse og sosiale forhold i hele Barentsregionen (Barentssekretariatet, 2011j).

Idrettsprogrammet ble opprettet etter initiativ fra idrettsorganisasjoner i regionen. Initiativet førte til at idretten fikk sitt eget programområde, med en omorganisert finansieringsordningen. Idrettssamarbeidet skal bidra til at det blir gjennomført flere grenseoverskridende idrettsprosjekter. Dette gjøres i samarbeid med NIF Barentsutvalget. Det settes av 1 million kroner årlig til dette programområdet. I følge nettsidene til Sekretariatet involverer ”Internasjonale sportslige aktiviteter i Barentsregionen involverer mange deltagere og bidrar til å bryte ned politiske, sosiale og kulturelle barrierer. Det å stimulere til fysisk aktivitet og sunn livsstil er også viktig som forebyggende tiltak” (Barentssekretariatet, 2011k).

Den siste av Sekretariatets støtteordninger som skal presenteres, er *reisestøtteordningen for journalister*. Gjennom denne ordningen får journalister som er interessert i å skrive om Barentsregionen muligheter til å gjennomføre turer dit. Oppslutningen rundt den frie presseorganisasjonen Barents Press tyder på at det i lang tid har vært interesse blant journalister for hva som foregår i regionen. For å øke den norske dekningen av nyhetsbildet i Nordvest-Russland og den russiske dekningen av mediebildet i Norge, bidrar Barentssekretariatet derfor med reisestøtte. Ordningen gir alle norske og russiske journalister i Barentsregionen som er på reportasjereiser i nabolandet dekning av inntil 70 prosent av reiseutgiftene. På denne måten får både norske og russiske journalister større muligheter til å reise over grensa og skrive reportasjer om nabolandet. Slik håper Sekretariatet å bidra til styrkede bånd på tvers av grensa, og økt oppmerksomhet og engasjement rundt det norsk-russiske samarbeidet. Som det heter på nettsidene til Sekretariatet: "For en journalist i Bodø som brenner inne med en sak om Arkhangelsk eller Nenets, skal det litt til for at redaksjonssjefen går med på å sende journalisten den lange veien på tvers av nordområdene" (Barentssekretariatet, 2011s).

Håpet er at Barentssekretariatets reisestøtte for journalister skal senke terskelen for mange redaksjoner til å gripe tak i "interessante problemstillinger som ligger utenfor det nære omland" (Barentssekretariatet, 2011s). I motsetning til kravet for å få tildelt ordinære prosjektmidler fra Sekretariatet, er det for denne ordningen ikke krav om at den norske journalisten har en russisk samarbeidspartner eller omvendt (Barentssekretariatet, 2011 g).

Barentssekretariatet informerer utførlig om de ulike støtteordningene på sin hjemmeside. Det samme gjelder hvordan du skal søke om midler, hvilke kriterier som legges til grunn samt hvilke fokusområder som vektlegges. Internett er imidlertid ikke eneste arena hvor de jobber for å informere om mulighetene en har til å søke om støtte til prosjekt. En av de viktigste oppgavene til Barentssekretariatet er å gjøre mulighetene som finnes innenfor Barentssamarbeidet og til finansiering av prosjekter kjent for allmennheten. Dette gjøres blant annet på presentasjoner i både inn- og utland. 100 slike presentasjoner holdes hvert år, der Sekretariatet presenterer sitt arbeid, samt hvilke støttemuligheter for norsk-russiske samarbeidsprosjekt som finnes. (Barentssekretariatet, 2011l). I tillegg kan man få informasjon om hva som vektlegges når søknader vurderes (Barentssekretariatet, 2011b).

De siste årene har Barentssekretariatet fått inn rundt 400 prosjektsøknader av svært ulik karakter. Rundt halvparten er gode nok til å bli innvilget støtte. Det kan være alt fra små klubbutvekslingsprosjekter med kostnadsramme på noen tusenlapper, til større næringsprosjekter med millionbudsjett. Alle søknader om beløp under kr 400 000 behandles fortløpende, og har en behandlingstid på 4 - 6 uker. Dersom det søkes om et høyere beløp enn kr 400 000, må søknaden godkjennes i styret. Slike søknader behandles i to runder hvert år, med søknadsfrister i mars og oktober (Barentssekretariatet, 2011d). Siden oppstarten i 1993 har Barentssekretariatet bidratt til finansieringen av om lag 3200 norsk-russiske prosjekter. Det har blitt bevilget om lag 380 millioner kroner til gjennomføring av disse prosjektene (Barentssekretariatet, 2011f).

Blant Sekretariatets tiltak som ikke gjelder tildeling av støtte finner man for eksempel prosjektet *Barentspilotene*, som er et samarbeid mellom Barentssekretariatet og Fylkesmannen i Finnmark. Dette prosjektet innebærer at gjennom våren 2011 har to ”piloter” besøkt ungdomsskoler og videregående skoler i Nord-Norge, og forsøkt å bevisstgjøre elever og lærere om alle mulighetene som finnes i Barentsregionen. BarentsPilotene har hatt som oppgave å opplyse elever og lærere om nordområdene, Barentssamarbeidet, og samtidig skape entusiasme og engasjement.

Barentspilotene holder ofte korte, innledende forelesninger, men det er et mål å også aktivisere ungdommene, slik at de føler seg som en del av prosjektet. Dette gjøres for eksempel gjennom workshops, der ungdommene får delta aktivt, og blir kjent med blant annet mulighetene til studentutveksling og prosjektstøtte.

Barentspilotene, og workshopene som avholdes, er et ledd i den virksomheten som ble nevnt over, som handlet om å synliggjøre for unge mennesker hvilke muligheter som finnes i regionen, slik at de blir inspirert til å bosette seg der som voksne. På denne måten håper man å snu befolkningsnedgangen i nord (Barentssekretariatet, 2011n)

For prosjektledere som allerede har gjennomført prosjekt finansiert gjennom Barentssekretariatet arrangerer sekretariatet annet hvert år prosjektlederkonferanser.

På konferansene samles viktige aktører innen det regionale Barentssamarbeidet, slik at man kan utveksle erfaringer og synspunkter. På konferansen gis det mer formell informasjon, så som prosedyrer for søknader og hvilke kriterier som er avgjørende, samt mer strategisk informasjon om hvordan samarbeidet vil utvikles. Konferansene er i hovedsak rettet mot

aktører som allerede er involvert i et grenseoverskridende samarbeidsprosjekt, eller som har deltatt i et slikt prosjekt tidligere (Barentssekretariatet, 2011 o).

Som nevnt er en av Barentssekretariatets oppgaver å informere om egen virksomhet, samt mulighetene for å få bevilget prosjektstøtte. Dette er ikke det eneste Sekretariatet driver med. De siste årene har Sekretariatets popularitet eskalert, og virkeområdet har blitt utvidet. Nå er også foredragsholdning, rådgivning og studieturer i Barentsregionen blant de oppgaver de utfører. Først og fremst jobber Sekretariatet med å tilrettelegge kontakt med de russiske regionene for sine eiere. Med økt interesse for nordområdene på nasjonalt og internasjonalt plan har antall besøkende til Kirkenes økt, og Barentssekretariatet blir ofte brukt som hjelper når UD får besøk fra andre land. Besøkene til Kirkenes blir ofte kombinert med besøk til Murmansk, og også her hjelper Barentssekretariatet til med å arrangere reiser og møter i samarbeid med det norske konsulatet i Murmansk. I tillegg kontakter de regionale styresmaktene i Finland og Sverige Sekretariatet når de trenger råd. Sekretariatet arrangerer også jevnlig studieturer for komiteer under Nordisk Ministerråd, UD's aspirantkurs og Forsvarets høyskole. Av de rundt 100 norske bedriftene som har etablert seg i Murmansk, har så å si alle benyttet seg av Barentssekretariatets kunnskap eller søkt om midler til ”mykere” aspekt av virksomheten, som opplæring av russiske medarbeidere (Holm-Hansen et al., 2008:18-20). Barentssekretariatet har de siste årene også opprettet kontorer i tre russiske byer: Arkhangelsk, Murmansk og Nenets, med til sammen seks ansatte. Dette legger til rette for informasjonsflyt og kontakt med russiske aktører, og gjør Barentssekretariatet i særlig stand til å være oppdatert på russiske forhold samt knytte til seg nye russiske kontakter.

I 2010 ga Barentssekretariatet ut sin egen bok *Barents Review 2010 – Talking Barents*, hvor en rekke analyser og refleksjoner utført av de ansatte ved Sekretariatet ble presentert. Med denne rapporten viser de hvilken kunnskap de sitter på når det gjelder regionen. Ved å publisere en slik bok vektlegger de også spredning av sin kompetanse. Syv ulike kapitler drøfter aktuelle problemstillinger relatert til Barentssamarbeidet. Såpass ulike temaer som endringer i samarbeidet og urbefolkningens situasjon i regionen er behandlet. En av de ansatte i Russland bidrar også med et kapittel, hvor han drøfter samarbeidet fra russisk hold, med vektlegging av regional versus føderal struktur (Staalesen, 2010).

I følge det teoretiske rammeverket vil Barentssekretariatet som en QUANGO være en mer effektiv aktør enn for eksempel lokale og regionale politiske aktører. Når det gjelder

inkludering er det nærliggende å tro at dette stemmer. Som det fremgår av presentasjonen over, har Barentssekretariatet store ressurser i sving i Nord-Norge for å informere potensielle nye aktører om muligheten de har for å være med i Barentssamarbeidet gjennom folk-til-folk-prosjekt. Med kontorer og fast ansatte i Russland har de også en fordel når det kommer til stabil kontakt med russiske aktører. Mens politiske aktører til en hver tid vil skiftes ut, vil denne kontakten i større grad kunne ta en mer kontinuerlig form.

Som det har fremgått av denne delen av kapitlet, har Sekretariatet opprettet en rekke program og gjort flere andre tiltak som legger til rette for inkludering. Dette viser at Barentssekretariatet er en effektiv aktør når det kommer til inkludering av befolkningen i et partnerskap for Barentssamarbeid på grasrotnivå. Men selv om de trekker deler av befolkningen i nord med i Barentssamarbeidet må det påpekes at de med sitt arbeid for tilrettelegging av folk-til-folk-samarbeid ikke jobber for inkludering i den politiske delen av Barentssamarbeidet. Dette vil drøftes i kapittel 7 hvor den helhetlige analysen av Barentssekretariatets virksomhet vil bli presentert.

5.1.2 Koherens

Koherens refererer, som forklart under det teoretiske rammeverk, ikke bare til mobilisering av felles ressurser, men også til muligheten for å oppnå støtte for en felles innstilling og strategi for regional utvikling. I dette delkapitlet drøftes derfor Sekretariatets strategiarbeid i lys av ressursmobiliseringen.

Først vil det bli sett på hvilke midler og ressurser Sekretariatet har til rådighet. Barentssekretariatet får årlig midler fra UD og fra Kommunal- og regionaldepartementet. Disse midlene finansierer konkrete prosjekt i regionen så vel som Sekretariatets virksomhet. UD har de siste årene satt av rundt 35 millioner til norsk-russisk prosjektsamarbeid støttet av Barentssekretariatet. I 2010 økte dette til 36 millioner¹¹ (Barentssekretariatet, 2011p). Som beskrevet over, disponeres midlene av Barentssekretariatet, som gjennom sine støtteordninger fordeler midlene til de prosjektene som innfrir deres kriterier (Barentssekretariatet, 2011f).

¹¹ Siden de første prosjektbevilgningene ble gjort på midten av 90-tallet har programmet vært i stadig endring. Endringene har vært gjennomført for å justere programmet i forhold til gjeldende politiske prioriteringer og samfunnsendringer i regionen. De siste årene har blant annet russisk medfinansiering blitt mer vanlig. Dette samtidig som prosjektvirksomheten har eskalert.

De 36 millionene Barentssekretariatet får fra UD hvert år må sees i sammenheng med annen nordområdesatsing. Samme år som bevilgningen til Barentssamarbeidet steg med en million til 36 millioner var Regjeringens totale nordområdetiltak for 2010 budsjettet til 1,031 milliarder kroner. UD's post for Nordområdetiltak og prosjektsamarbeid med Russland var til sammenlikning på om lag 300 millioner kroner (Utenriksdepartementet, 2010a). Sammenlikner en Barentssekretariatets midler med de totale beløp som går til Nordområdesatsing, fremstår ikke det beløp Barentssekretariatet har til rådighet som særlig høyt. Dersom man i stedet sammenlikner med kommuner eller fylkeskommuner som drev med såkalte folk-til-folk-samarbeid også før UD begynte å finansiere Barentssekretariatet, men som ikke mottar noe direkte støtte for sitt arbeid rettet mot Russland, oppfattes summene som relativt store. Informanter i min studie ble ikke direkte spurt om hvorvidt de opplevde Barentssekretariatets budsjett som romslig eller ikke. Likevel var det utsagn fra enkelte av informantene som tydet på at de oppfattet Barentssekretariatet som en godt bemidlet organisasjon:

”Barentssekretariatet har overtatt mye, og de er jo også en ekspertinstitusjon. Jeg er på ingen måte kritisk til Barentssekretariatet, men man har kanskje vært litt lite bevisst på hva som er hva her. Vi har et veldig godt samarbeid med Barentssekretariatet, så det er ikke det, men jeg tror også det handler om at vi har så fryktelig mindre ressurser enn Sekretariatet, så de klarer på en helt annen måte å ha ”hands on” i forhold til hva som skjer nå. UD kontakter de mye oftere i forhold til at de skal lage rapporter eller evalueringer”¹².

”For oss har fylkeskommunen vært like viktig. Barentssekretariatet sitter på de store pengene slik at vi har fått realisert det, men i forhold til kontakten og igangsettingen har det vært fylkeskommunen som har vært viktigst for oss”¹³

Med andre ord oppfatter informanter Barentssekretariatet langt på vei som en bemidlet organisasjon, som greier å mobilisere ressurser. Dette er et tegn på at Sekretariatet er koherent.

Den andre delen av drøftelsen av koherens – med andre ord strategiarbeidet – tar utgangspunkt i hvilke aktører som deltar i prosessen rundt Barentssamarbeidet, og hvilke

¹² Intervju, Linda Beate Randall, ordfører Sør-Varanger Kommune

¹³ Intervju Anne Mette Sætre, produsent og prosjektleder Kultra Produksjoner

bidrag til debatten omkring samarbeidet som har vært gitt siden oppstarten. Det er mange aktører som deltar i Barentssamarbeidet - fra de som utfører prosjektene på grasrotnivå, til fylkeskommunene og i siste instans UD. Sekretariatet jobber som nevnt med alle disse nivåene, og er dermed i posisjon til å bidra til en felles innstilling og strategi.

Et av de sentrale virkemidlene Barentssekretariatet har til å påvirke de som skal utføre folk-til-folk-prosjekt, er retningslinjene for prosjektfinansiering. Påvirkning i denne sammenheng er imidlertid tosidig. Alle prosjekt som er gitt støtte fra Barentssekretariatet må levere en sluttrapport. Slike sluttrapper vil kunne gi Sekretariatet nyttig informasjon om hva som fungerer og hvilke utfordringer man har. I dag er imidlertid rapportene nokså knappe, og fokuserer hovedsakelig på om målene for det konkrete prosjektet ble nådd.

Barentssamarbeidet startet allerede i 1993, men som resten av regionen fikk også dette samarbeidet en oppsving med den nye nordområdesatsingen tidlig på 2000-tallet. Rapport- og strategiskrivning kan også sies å ha fått en oppsving med den nye satsingen. Det første offentlige dokumentet kom i 2003 og var, som nevnt, nordområdeutvalgets rapport *Mot Nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene* (NOU, 2003). Rapporten ble fulgt opp av *Stortingsmelding nr. 30* (2004-2005) presentert av Bondevik II-regjeringen. Den politikken som ble presentert der ble videreført av regjeringen Stoltenberg II i 2005, blant annet med lanseringen av rapporten *Barents 2020*. Basert på rådet fra et nytt ekspertutvalg kom regjeringens *Nordområdestrategi* i 2006 (Utenriksdepartementet 2006). UD (2009) fulgte tre år senere opp med en ny rapport, kalt *Nye byggesteiner i Nord* og året etter der igjen kom *Nordområdesatsingen, status oktober 2010* (Utenriksdepartementet, 2010). Våren 2011 forventes det at enda et nytt nordområdeutvalg skal presentere en nordområderapport i regi av regjeringen. Denne er imidlertid ikke ferdigstilt ennå, men foreløpig er det mulig å lese de ulike temagruppenes rapporter. Disse rapportene legger grunnlaget for den kommende fellesrapporten (Nordområdeutvalget, 2010).

De sentrale myndigheter er imidlertid ikke eneste aktør som produserer og presenterer rapporter. Etter publiseringen av Nordområdeutvalgets *Mot Nord, Utfordringer og muligheter i nordområdene* fulgte også andre aktører opp. Ved å nedsette et utvalg for å skrive en slik rapport hadde styresmaktene ikke bare signalisert interesse for hva som foregikk i nord, men også en økt forståelse for nødvendigheten av økt satsing i landsdelen. Satsingen ble godt mottatt, men ikke alle var like fornøyde med hva som ble vektlagt i rapporten. I 2005

presenterte derfor Landsdelsutvalget for de fire nordnorske fylkeskommunene, i samarbeid med Barentssekretariatet, sin egen rapport *For Nord: Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Landsdelsutvalget og Barentssekretariatet mente de hadde funnet mye positivt i regjeringens NOU, men ønsket likevel at enkelte sentrale deler av rapporten ble utdypet ytterligere. De mente at flere av anbefalingene i NOU'en måtte sees på som en klar nedprioritering av det regionale politiske nivå. De ønsket mer nordnorsk deltakelse i beslutningsprosessen for utviklingen av nordområdene. Et redusert fokus på Barentssamarbeidet, som også var anbefalt i NOU'en fra 2003, var et annet punkt de gikk i mot i den nye rapporten. En ønsket i stedet at Barentssamarbeidet ble videreført på et høyt nivå. Den nordnorske motrapporten var ikke like omfangsrik som ekspertutvalgets NOU, men presenterte en rekke anbefalinger innenfor ulike områder som sikkerhetspolitikk, petroleum, fiskeri, sjøsikkerhet, miljø, urbefolkning, og ikke minst Barentssamarbeidet.

Ved å publisere sin egen artikkel hvor en endret navnet *Mot nord* til *For Nord* understrekte de at satsingen må komme den nordnorske befolkningen til gode. Dette poenget er også i dag høyst relevant. I 2011 jobber Barentssekretariatet med en ny rapport. Dette gjøres i samarbeid med tre forskere fra NORUT – Alta. Arbeidsnotatet til rapporten har fått navn *For Nord – Fra Nord* (Eikeland, et al., 2011). Navnevalget illustrerer ikke bare en holdning om at det er i Nord-Norge kompetansen på nordområdene ligger. Samtidig skilles det mellom de som tar avgjørelser i sør og de som sitter med kunnskapen i nord. En understreker ikke bare at rapporten skal komme befolkningen i Nord-Norge til gode, men også at den er laget av folk i Nord-Norge som har grundig kompetanse på området. Slike holdninger blir i stor grad også bekreftet av informanter i min studie:

”Vi er glade for at det har blitt en nasjonal strategi. Den er viktig for alle, men i sør er det en mer innlært viktighet, en såkalt strategiviktighet, eller eventuelt en visjonsvirkelighet. Hos oss er det mer en praktisk viktighet, og der tror jeg forskjellen ligger”¹⁴

”Kompetansen på hva som skjer her i nord, den er her”¹⁵

¹⁴ Intervju Linda Beate Randal, ordfører Sør-Varanger kommune.

¹⁵ Intervju Rune Rafaelsen, leder Barentssekretariatet

”Vi har lang erfaring. Og dermed så har du et forsprang på den øvrige delen av landet, som ikke har den kompetansen som vi har”¹⁶.

Gjennom å publisere slike rapporter jobber Barentssekretariatet for å få frem en særpreget nordnorsk strategi og opinion i den norske satsingen på nordområdene. Som ekspertorgan med god ressursmobilisering og ikke minst med et nært forhold til UD, er det nærliggende å tro at de har en pregnant stemme som faktisk blir hørt, også hos beslutningstakerne i sør. Av deres anbefalinger i rapporten fra 2005, er de fleste i dag implementert gjennom regjeringens arbeid. Andre anbefalinger arbeides det fremdeles aktivt med. Som eksempel kan det vises til de elleve punktene som ble foreslått i kapitlet om Barentssamarbeid. Landsdelsutvalget og Barentssekretariatet anbefalte at landsdelen skulle gjøres til en forsøksregion for utvikling av arbeidskraft over grensen mellom Norge og Russland. Videre ville de styrke generalkonsulatet i Murmansk bemanningsmessig, samt gi konsulatet utvidede profileringsoppgaver hva angår norsk næringsliv og turisme. I tillegg ønsket de det norske generalkonsulatet i Arkhangelsk gjenåpnet, og at grensestasjonen på Storskog og Borisglebsk ble holdt døgnåpen. Det neste punktet var at russiske samarbeidspartnere skulle gis flerårige multivisum. De anbefalte videre at 1 milliard kroner – ”Barentsmilliarden” – skulle avsettes for norsk næringsutvikling i Nordvest-Russland i en femårsperiode. Deres syvende anbefaling var opprettelsen av et Barentsinstitutt, mens den åttende var å utarbeide en omfattende strategi for regionalt smittevernberedskap i nord, sett i lys av den dramatiske økningen av smittsomme sykdommer i Nordvest-Russland. Ellers ønsket de at Barentssamarbeidet skulle brukes som grunnlag for en ny norsk invitasjonspolitikken ovenfor Russland, USA og EU. De anbefalte også å styrke koordineringen av ressursbruken i Barentsregionen. Til sist anbefalte de å markedsføre Barentssamarbeidet som en viktig utenrikspolitisk eksportvare.

En rekke av disse anbefalingene er i dag implementert i regjeringens nordområdepolitikk. For det første har generalkonsulatet i Murmansk blitt styrket bemanningsmessig ¹⁷ (BarentsObserver.com, 2011 b). For det andre har det norske generalkonsulatet i Arkhangelsk blitt gjenåpnet (Utenriksdepartementet, 2011 b). I tillegg har både norske og russiske samarbeidspartnere fått muligheten til å skaffe seg såkalte multivisum (Utenriksdirektoratet, 2008).

¹⁶ Intervju Arve Tannvik, leder Kirkenes næringshage

¹⁷ Bemanningen ved konsulatet i Murmansk har ikke tallmessig blitt styrket, men innsettelse av tidligere diplomat til Moskva, blir tolket som økt prioritering av Murmansk (BarentsObserver, 2011b).

Grensestasjonene på Storskog og Borisglebsk holdes per dags dato ikke døgnåpne slik rapporten fra 2005 anbefalte. På den andre siden arbeides det fremdeles aktivt med dette. Behovet for døgnåpne stasjoner er økende, blant annet på grunn av økte grensepasseringer som følge av innføring av invitasjonsfrie visum for fast bosatte i Murmansk og Arkhangelsk i 2008, (også kalt pomorvisum). I tillegg er russiske tollregler endret slik at det tillates import av 50 kg varer per person. Basert på fremtidige prognoser for perioden 2011 til 2014 anslår en arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet at antall grensepasseringer vil være i overkant av 400 000 i 2014. Skulle prognosene slå til vil det være en tredobling sammenliknet med trafikken i 2010. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid ikke døgnåpen grensestasjon, men at det legges til rette for å utvide åpningstidene. I dag er grensestasjonene åpne fra klokken 07.00 til 21.00, mens forslaget er å holde åpent fra klokken 06.00 til 23.00 (Justisdepartementet, 2011). Landsdelsutvalget og Barentssekretariatet er imidlertid ikke de eneste som anbefaler døgnåpne grensestasjoner. I dag har også Finnmark fylkeskommune (2011) dette som et eget punkt i sine Internasjonale strategier.

Smittevernberedskap og bekjempelse av sykdommer som tuberkulose og HIV/AIDS har vært en viktig del av Barentssamarbeidet helt siden Kirkenes-erklæringen i 1993. Det første samarbeidsprogrammet ble startet allerede i 1999 og ulike program har siden den gang blitt gjennomført. Evalueringer av tidligere prosjekter peker på nettopp smittevernberedskap som en av de mest vellykkede prosjekter som har vært gjennomført (The Barents Euro-Artic Region, 2011).

Folk-til-folk-samarbeidet blir i stor grad betegnet som vellykket både fra lokalt og nasjonalt hold i Norge. Olav-Nils Thue, seniorrådgiver i UD, mener at dette har betydning for forholdet til Russland¹⁸. Politiske eliter i Norge, med utenriksministeren i spissen, skryter uhemmet av folk-til-folk-samarbeid. Om det ikke direkte markedsføres som en eksportvare ovenfor andre land, så har det i alle fall fått stor oppmerksomhet fra sentralt hold. Andre land ser derfor på dette regionsamarbeidet med fornyet interesse. Det vises til det som ble nevnt over om at Sekretariatet holder om lag 100 informasjonsmøter hvert år om sin virksomhet, for aktører i både inn- og utland. Blant annet har Barentssekretariatet hatt kontakt med enkelte baltiske land som ønsker å vite mer om hvordan slikt samarbeid kan foregå. Et annet eksempel er

¹⁸ Intervju Olav-Nils Thue, seniorrådgiver, UD

Barents Spektakel, en årlig festival i Kirkenes som er støttet av Barentssekretariatet og som har både russiske og norske aktører. I 2011 var politiske representanter fra Nord-Korea til stede under festivalen for å observere hvordan grensekryssende samarbeid kan foregå i praksis (Nrk.no, 2011). Hvorvidt Barentssamarbeidet brukes som grunnlag for en ny norsk invitasjonspolitikkk ovenfor Russland, USA og EU er imidlertid ikke lett å estimere. Offerdal (2008) hevder imidlertid at norske myndigheter gjennom sin nordområdepolitikk har forsøkt å bruke olje- og gassressursene i Barentshavet til å oppnå politisk oppmerksomhet i USA.

Som det fremgår av denne drøftelsen, har det vært en kontinuerlig debatt siden oppstarten, og særlig etter årtusenskiftet, om hva norske aktører mener bør være innholdet i Barentssamarbeidet. På noen områder har man lyktes i å finne frem til en felles forståelse og strategi, mens det på andre områder fortsatt er uenighet. Uenighet på enkelte punkter betyr ikke nødvendigvis at man ikke kan anse Sekretariatet som koherent.

Ser man samlet på begge aspektene av drøftelsen av koherens – ressursmobilisering og felles strategi – er inntrykket at Sekretariatet har greid å skape en organisasjon som fremstår som bemidlet, og som på mange områder har bidratt til å skape en felles strategi blant aktørene på norsk side i Barentssamarbeidet. Samtidig er det klart at Sekretariatet mottar en relativt liten andel av midlene som bevilges til nordområdesatsning generelt, og at aktørene er prinsipielt uenige på noen områder – særlig gjelder dette forholdet mellom aktører i nord og sør.

5.2 Legitimitet

I denne delen vil Sekretariatets politiske legitimitet drøftes. Siktemålet er å identifisere forhold som styrker og svekker legitimiteten. Drøftelsen tar utgangspunkt i hva som særpreger Sekretariatet som organ, og ses deretter i sammenheng med de andre aktørene i nord, nemlig kommuner og fylkeskommuner.

Politisk legitimitet har en tendens til å bli svekket når en går fra styring basert på government til governance. Ved å definere Barentssekretariatet som en QUANGO, og Barentssamarbeidet som et partnerskap, vil politisk legitimitet, ut i fra teoretiske antakelser, svekkes. Barentssekretariatets støtter Barents regionråd, norske myndigheter og andre viktige regionale strukturer. Sekretariatet har et bredt nettverk av kontakter og samarbeider tett med både organer i EU og andre internasjonale organisasjoner (Barentssekretariatet, 2011e). Til tross for stor aktivitet, stort kontaktnettverk og hyppig kontakt med politikere og byråkrater på

norsk og russisk side, må det understrekes at Barentssekretariatet ikke er å regne som et politisk organ i Barentssamarbeidet. Informanter i studien var opptatt av å understreke nettopp dette:

”Altså, vi eier jo Barentssekretariatet, men Barentssekretariatet er jo ikke politisk, det er jo en prosjektorganisasjon. Jeg snakker om politisk innflytelse. Barentssekretariatet er et verktøy for oss for å få gjennomført samarbeid og prosjekter. Man henter midler der. De har veldig gode kunnskaper om hva som skjer. Særlig i Russland da. Og hvordan utviklingen der går. Og de har veldig tette kontakter over grensene. Så der jo på en måte UD sin lyttepost i nord, og kompetansesenter for UD i nord. Samtidig som det er en prosjektorganisasjon”¹⁹.

”Nei, vår legitimitet er jo fordi vi eies av folkevalgte. Av fylkeskommunen, som er det demokratisk regionale”²⁰

Barentssekretariatet eies av fylkeskommunene, men finansieres av UD. I styret har UD også rolle som observatør. UD gir altså frie hender til godkjenning, oppfølging og implementering av prosjekter til en organisasjon/institusjon som ikke formelt er kontrollert av departementet, men av de tre nordnorske fylkeskommunene. Holm-Hansen et al. (2008:25) påpekte i 2008 at hypotetisk sett kan de sentrale og regionale styresmaktene ha ulike prioriteringer, men så langt, på det tidspunktet, hadde muligheten for diskrepans ikke forårsaket noen problem.

En sammenlikning av de tre nordligste fylkeskommuners siste offisielle målsetninger og strategier for Barentssamarbeidet holdt opp mot UD's mål og strategier avdekker flere interessante forhold²¹. Finnmark fylkeskommune har egne internasjonale strategier. Dette fremgår av en nokså omfattende rapport med nærmere femti ulike strategier²². Prioriteringene til Troms og Nordland fylkeskommuner ble presentert i deres fylkesplaner samt på hjemmesidene deres (Troms fylkeskommune, 2009a og b, Nordland fylkeskommune 2008). I tillegg til fylkeskommunenes egne strategier ble også Regionrådets Barentsprogram 2009-2011 tatt med i analysen (Troms fylkeskommune, 2009). Rapportene fra de nordnorske

¹⁹ Intervju Pia Svenggaard, fylkesrådsleder Troms Fylkeskommune, og leder Barents regionråd 2009-2011,

²⁰ Intervju Rune Rafaelsen, leder, Barentssekretariatet

²¹ For fullstendig dokumentanalyse, se appendiks 10.3

²² Det oppsto debatt da Finnmark fylkeskommune først presenterte sine internasjonale strategier.

Fylkeskommunen har imidlertid etter debatt fått lov til å fortsette med sin utenrikspolitikk (Finnmarken, 2008, Kirkenes.no, 2007).

institusjonene ble så sammenliknet med ”Nordområdesatsingen, status oktober 2010”, som er å regne som den siste offisielle nordområderapport fra UD (2010). Til forskjell fra de andre rapportene er det kun rapporten fra Regionrådet som konsentrerer seg utelukkende om Barentssamarbeidet. De andres mål og strategier skiller ikke mellom Barentssamarbeidet og Nordområdesatsingen. Rapportene har imidlertid mange fellesstrekk. Alle har utvikling eller videreutvikling innenfor klima, miljø, kultur, utfolk og næringsliv som mål. Deres forslag til anvendelse av strategier varierer imidlertid noe. Finnmark Fylkeskommune og UD foreslår flest strategier og er også mer spesifikke i sine forslag. En ser altså mange fellesstrekk mellom både regionale og statlige mål for utviklingen. Det er faktisk bare innenfor et område at en kan se et direkte avvik mellom rapportene. Det er kun Barents regionråd som har styrking av kontakt mellom det regionale og nasjonale politiske nivå som mål.

Vi har tidligere i dette kapitlet sett at Barentssekretariatet jobber med tilrettelegging og finansiering av folk-til-folk-prosjekt rettet både mot miljø, klima, kultur, urfolk og næringsliv. Det vil si de områdene som samtlige institusjoner hadde som mål i de offisielle rapportene sine. Man kan imidlertid ane et paradoks når det gjelder et av Barents regionråd sine viktigste mål i perioden 2009 – 2011, nemlig å styrke kontakten mellom det regionale og det nasjonale politiske nivå. I denne perioden har Troms fylkeskommune hatt formannskapet i Regionrådet. Barentssekretariatet knytter på sett og vis de regionale og nasjonale politiske organene i Barentssamarbeidet sammen ved å jobbe for dem begge. Mens fylkeskommunene er eiere av Sekretariatet og med sine representanter i styret er med å bestemme hvilke tildelinger som skal få støtte når det gjelder beløp over kr 400 000, er UD på sin side den som stiller midler til rådighet. Ved å stille midlene til rådighet har UD også muligheter til å komme med retningslinjer for hvordan de bør brukes, og hva som bør satses på. Rådgiver i UD, Olav-Nils Thue, sier at de siste årene har de gitt beskjed til Barentssekretariatet om at de bør satse på næringssamarbeid²³.

Det paradoksale er imidlertid mer synlig hvis en skiller mellom Sekretariatets holdning og dets arbeid. Sekretariatet jobber i stor grad for at den nordnorske stemmen og kunnskapen skal bli hørt nasjonalt. Også når det kommer til en politiske regional stemme jobber Sekretariatet for at den skal få en mer fremtredende stilling. Regjeringen jobber med en ny Nordområderapport som forventes fremlagt våren 2011. Som nevnt er det imidlertid allerede

²³ Intervju Olav-Nils Thue, seniorrådgiver UD

mulig å lese rapporten fra temagruppene til Nordområdeutvalget (2010). Barentssekretariatet har lest denne, og i samarbeid med Norut – Alta har de igjen skrevet et arbeidsnotat til en motrapport, denne gang kalt *For Nord – Fra Nord*. I denne rapporten påpeker de blant annet at det regionale politiske nivå i Barentssamarbeidet må styrkes (Eikeland et al, 2011).

Motrapporten fører også tilbake til debatten omkring regionbegrepet og partnerskapsbegrepet, hvor de argumenterer for at det er problematisk at nordområdepolitikken i Norge i stor grad fokuseres på utvikling gjennom partnerskap og ikke gjennom de politiske institusjonene. Det problematiske er spesielt at utvalget primært fremmer nye sentraliserende partnerskap i stor grad på statlig nivå. Det nordområdeutvalget til nå har presentert viser i følge dem hvor politiske og geografisk sentraliserende et slikt perspektiv blir. De er videre negative til at bare en setning av tre sider sier noe om det regionale i slike partnerskap.

Barentssekretariatet jobber altså for at det regionale politiske nivået i nord skal få økt handlingsrom. Ved å samtidig være en QUANGO, som ikke har politisk legitimitet i seg selv, og som på grunn av sin ekspertise anses som en mer effektiv kontaktpartner for nasjonale styresmakter i Barentssamarbeidet enn fylkeskommuner og kommuner, kan Barentssekretariatet imidlertid også være med å svekke den regionale politiske legitimiteten i regionen. Dette synet bekreftes av informanter.

”Sist periode var det borgerlig styre her i Kirkenes og da var det tilfeller der ministre tok kontakt med Barentssekretariatet, og ikke med kommunen. De tok også kontakt med oss. Barentssekretariatet er veldig flinke å formidle kontakt med mange av de delegasjonene som kommer. Det er konstruktivt. Ja, og vi ser eksempler på at Barentssekretariatet blir sett på som mer interessant enn en kommune. De er spisset mot Russland og Nordområdene, de er UDs forlengede arm. De er dyktige folk”.²⁴

Næringslivslederen i Kirkenes er imidlertid ikke den eneste som har sett en slik tendens. En stor del av folk-til-folk-prosjektene som har fått støtte fra Barentssekretariatet har vært kulturprosjekt, og i 2008 ble BarentsKult opprettet og underlagt Barentssekretariatet. Når en beskjeftiger seg med kulturpolitikk beveger en seg inn på den kommunale arena, fordi kulturplanlegging og kulturfinansiering tradisjonelt sett har vært et kommunalt anliggende. Aagedal et al.(2009:33-84) peker derfor på faren for at kommunale styrings- og sanksjonsmidler kan bli svekket når aktørene vokser og i økende grad kan basere seg på

²⁴ Intervju Arve Tannvik, leder Kirkenes næringshage

finansiering fra og samarbeid med ikke-kommunale aktører. Når kulturaktørene i økende grad baserer seg på finansiering fra og samarbeid med ikke-kommunale aktører, kan det bety tap av kommunal styring. Barentssekretariatet har mye mer ressurser enn det kommunen har, og kan derfor i mye større grad være et "lokomotiv" i Barentssamarbeidet. Samtidig er Sekretariatet friere, mens kommunen har regler å forholde seg til (for eksempel gjennom forvaltningsloven). Det gjør at Sekretariatet kan opptre på en annen måte enn kommunene, og på den måten kan Sekretariatet ta initiativ som kommunene ikke like enkelt kan ta. Det er et positivt trekk at Sekretariatet kan ta et slikt initiativ, men samtidig er det viktig at aktørene i samarbeidet er koordinerte, og trekker i samme retning til samme tid. Oppsummert kan en altså si at Barentssekretariatet jobber for økt regional politisk innflytelse i Barentssamarbeidet, men svekker den også i kraft av sin eksistens.

5.3 Oppsummering

I dette kapitlet har Barentssekretariatets rolle blant de norske aktørene i Barentssamarbeidet blitt analysert. Analysen har ikke hatt som mål å teste teori i empiri, men å belyse trekk ved Barentssekretariatet på en ny måte. Kapitlets struktur ble imidlertid bestemt av det teoretiske rammeverket, og begrepene effektivitet, inkludering, koherens og legitimitet ble i nevnte rekkefølge undersøkt. En QUANGO er gjerne mer effektiv enn lokale styresmakter når det kommer til inkludering og koherens, men svekker på den andre siden den politiske legitimitet da den ikke bemannes av folkevalgte. Barentssekretariatet som QUANGO, jobber for prosjektsamarbeid mellom norske og russiske aktører. Kommunale og fylkeskommunale aktører hadde drevet med folk-til-folk-prosjekt i en mindre skala, da Barentssekretariatet ble opprettet i 1993. Fra 1993 og frem til 2011 har det i regi av Barentssekretariatet blitt gjennomført rundt 3200 folk-til-folk-samarbeid. Sekretariatets aktive informasjonsspredning og tilrettelegging tyder på at Sekretariatet er en effektiv institusjon når det kommer til inkludering. Det samme gjelder strategi og ressursmobilisering. Sekretariatet har nær kontakt med sentrale myndigheter, som de påvirker med sin ekspertise om Barentssamarbeid og forholdene i Nord-Norge og Nordvest-Russland. De greier også å mobilisere en betydelig pengesum fra UD til sitt virke. Barentssekretariatet er således å regne som en effektiv institusjon, men selv om de jobber for mer regional politisk innflytelse i Barentssamarbeidet, så svekker de den også i kraft av sin eksistens. Til tross for at hensikten ikke var å teste hvorvidt Barentssekretariatet er en effektiv QUANGO i Barentssamarbeidet, men i stedet få frem nye trekk ved Sekretariatets virke, ser en at Sekretariatet passer definisjonen svært godt.

Det viktigste å ta med seg videre til analyser er likevel hvordan Sekretariatet jobber for å inkludere aktører, samt for å mobilisere ressurser og skaffe oppslutning for en felles strategi.

6.0 SEKRETARIATETS ROLLE I BILATERALT PARTNERSKAP

Barentssamarbeidet har hatt betydning for et godt bilateralt forhold mellom Norge og Russland²⁵. Til tross for at enkelte deler av samarbeidet har vært mislykket trekkes folk-til-folk-samarbeidet frem som en rettferdiggjørelse av satsingen som helhet. Dette fordi kultur- og utdanningsprosjekt kan vise til positive resultat (Hønneland, 2005:128). Siden finansiering og tilrettelegging for folk-til-folk-samarbeid er å regne som Barentssekretariatets hovedoppgave er det interessant å analysere hvordan Barentssekretariatet tilrettelegger for slik vellykket prosjektvirksomhet.

Ut fra det teoretiske rammeverket er det lagt til grunn at Barentssekretariatet er en effektiv QUANGO og at Barentssamarbeidet er et partnerskap. I dette kapitlet vil en, til forskjell fra forrige kapittel som fokuserte på forholdet mellom norske aktører, se Barentssamarbeidet som et bilateralt partnerskap mellom Norge og Russland. Spørsmålet blir da hvordan og hvorvidt Barentssekretariatet jobber for et effektivt bilateralt forhold mellom landene gjennom folk-til-folk-prosjekt.

På samme måte som i forrige kapittel, vil det teoretiske rammeverket legge føringer for strukturen i kapitlet. Dette medfører at inkludering, koherens og legitimitet blir drøftet i nevnte rekkefølge. Begrepene vil, som nevnt under operasjonalisering i teorikapitlet, imidlertid få en noe annerledes operasjonalisering sammenliknet med forrige kapittel. Den ulike operasjonaliseringen mellom de to partnerskapene skyldes hovedsakelig at det er andre forhold som er interessante i en bilateral kontekst enn i en nasjonal kontekst. Det vil bli gitt en forklaring på hvordan man skal diskutere begrepene foran hvert delkapittel.

²⁵Svanes har analysert (2009) den russiske politiske holdningen til Barentssamarbeidet i perioden 2000-2008. Han skiller mellom holdningen på regionalt nivå og holdningen på føderalt nivå. Føderale russiske styresmakter hadde en nokså lunken holdning til Barentssamarbeidet i tidsrommet 2000 til 2002, men har deretter generelt sett vært positive. Fra og med 2003 ble de gradvis mer positive til samarbeidet. I perioden 2000-2003 ønsket føderale styresmakter å intensivere den økonomiske delen av Barentssamarbeidet. Fra 2004 var det derimot en tendens til at føderale styresmakter ønsket å prioritere samarbeid også på andre områder enn det økonomiske. Det økonomiske fremsto likevel som viktigste prioritering under hele perioden samlet sett. Fokuset på økonomisk samarbeid var også høyeste prioritet i regionene. Hvis en skal tale om ei felles russisk holdning til Barentssamarbeidet var den russiske holdningen til samarbeidet helt klart mer positivt ved slutten perioden i år 2008, enn ved tusenårsskiftet (Svanes, 2009).

Den russiske utenriksminister Lavrov konkluderte på OECD-møtet i Madrid i november 2008 med at Barentssamarbeidet hjelper med å løse praktiske spørsmål, og er av praktisk nytte for folket i regionen. Samarbeidet hadde i følge ham en svært god tilpasningsevne, noe som igjen ga det svært gode utsikter for videre utvikling (Staalesen, 2010:15-16).

Til forskjell fra den norske kontekst har det vært gjennomført en del studier på vestlig støtte til russiske sivilsamfunnsorganisasjoner. Derfor vil kapitlet starte med en presentasjon av disse studiene. Spesielt er en studie av Henderson (2002) av interesse. Studien peker på fire problematiske forhold med slik bistand. Enkelte av disse fire forholdene er interessant i relasjon til Barentssekretariatets arbeid og vil derfor inkorporeres i kapitlets gjennomgang av inkludering, koherens og legitimitet. Teoretisk litteratur vil altså supplere den empiriske framstillingen²⁶. I tillegg vil teoretisk litteratur i relasjon til sosial kapital anvendes for å få frem et viktig poeng knyttet til hvorfor inkludering av russiske aktører i folk-til-folk-samarbeid kan betegnes som vellykket.

6.1 Tidligere forskning

”Det viktigste tror jeg er å støtte det sivile samfunnet i Russland. Det tror jeg er veldig viktig. For sånn som det er nå så sitter Kreml og har all makt i Russland. Men samtidig blir det litt teit av meg å si det for da ønsker jeg å påvirke Russland i forhold til suvereniteten deres. Men jeg mener at det er viktig og det mener alle russere jeg jobber med til daglig også. For jeg påvirker jo deres mulighet til å påvirke”.²⁷

Sitatet fra informanten illustrerer et paradoks i prosjektvirksomheten mellom norske og russiske aktører. Samtidig som en ønsker å støtte og påvirke i retning av det en selv oppfatter som positivt, i denne sammenheng demokrati, innser en at det også kan være problematisk å overføre sine egne verdier til andre. Folk-til-folk-samarbeid er prosjektvirksomhet der norske og russiske aktører går sammen om å gjennomføre et prosjekt på norsk eller russisk territorium i Barentsregionen. I dag er det imidlertid kun norske aktører som kan søke Barentssekretariatet om støtte til slik prosjektvirksomhet (Barentssekretariatet, 2011c). Hvorvidt dette har betydning for inkluderingen av og balansen mellom aktørene er et aktuelt spørsmål. Henderson (2002) har satt søkelys på dette i studier av amerikansk støtte til russiske sivilsamfunnsorganisasjoner. I tillegg har Gerhardsen (2007) og Skedsmo (2010) gjort studier av dette under norsk-russiske forhold.

²⁶ Begrunnelsen for at teoretisk litteratur anvendes her i stedet for i teorikapitlet er fordi teorien ikke direkte kan tilknyttes hovedproblemstillingen og Barentssekretariatet som en QUANGO. I stedet benyttes den sammen med intervjumaterialet i hensikt av å få frem enkelte viktige poeng som i neste instans kan knyttes til problemstillingen.

²⁷ Intervju med Stine Østnor, prosjektleder og energimedarbeider for Russlandsamarbeidet, Natur og Ungdom

Henderson (2002) reflekterer over problemer knyttet til vestlig støtte av russiske sivilsamfunnsorganisasjoner. Gjennom sin studie har hun kommet frem til fire slike problematiske forhold. For det første har det vist seg at prosjektvirksomhet som blir støttet på denne måten ofte fokuserer på kortsiktig, i motsetning til langsiktig, utvikling. Deretter peker hun på at organisasjoner som mottar slik støtte ofte ender opp med å konkurrere med andre organisasjoner på samme område, i stedet for å samarbeide. Som et tredje punkt peker hun på at agendaene til slike organisasjoner som mottar støtte ofte reflekterer donorens agenda i stedet for organisasjonens agenda. Til slutt peker hun på at de som mottar støtte ofte kan regnes som en elite. Gerhardsen (2007) og Skedsmo (2010) har begge tatt utgangspunkt i Hendersons punkter for sine studier. De fire punktene vil på grunnlag av disse studiene utdypes i en norsk kontekst.

Gerhardsen (2007) har i sin masteroppgave undersøkt hvordan norsk demokratistøtte influerer demokratiutvikling i form av sivilsamfunnsorganisasjoner i Nordvest-Russland. Demokratistøtte defineres som norsk finansiering av prosjekt til sivilsamfunnsorganisasjoner som har som mål å utvikle demokratiske verdier gjennom sivilsamfunnsaktivitet. Folk-til-folk-prosjekter inkluderes i denne kategorien. I motsetning til Gerhardsen defineres folk-til-folk-prosjekter som prosjektvirksomhet finansiert av Barentssekretariatet i denne studien. Dette er å regne som en bredere definisjon da også næringsliv og offentlige institusjoner har søkt om midler til folk-til-folk-samarbeid. Det er med andre ord ikke utelukkende tale om støtte til frivillige organisasjoner som jobber med demokrati, men enkelte grensekryssende prosjekt vil likevel kunne ha dette som formål. Selv om folk-til-folk-prosjektene har mange andre dimensjoner er det likevel interessant, og kanskje også nødvendig, å drøfte et par av hypotesene som ble utledet i relasjon til demokratistøtten. Gerhardsen (2007) argumenterer for at norsk støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner i Nordvest-Russland oppmuntrer til kortsiktig utvikling på bekostning av et mer langsiktig perspektiv. I tillegg frykter hun at demokratistøtte skaper konkurranse i stedet for samarbeid mellom organisasjoner i Nordvest-Russland.

Skedsmo (2010) peker på nøyaktig de samme forhold som Henderson, men plasserer de i en norsk-russisk kontekst. Han peker også på utvikling av forholdet mellom landene. En konsekvens for relasjonen mellom Norge og Russland av Sovjetunionens sammenbrudd var at Norge i stor grad kunne diktere betingelsene for samarbeidet. Utover 2000-tallet har imidlertid Russland i økende grad ikke bare uttrykt skepsis til, men også motsatt seg

innblanding utenfra. I dette perspektivet fremstår utviklingshjelp som en form for formynderskap. Dette mener han innebærer en antakelse om at sivilsamfunnet i Russland er mangelfullt utviklet. Man er enig i at sivilsamfunnet er skjørt og trenger vår hjelp. Et resultat av mobiliseringen knyttet til sivilsamfunn og demokratisering, er altså et diagnostiseringsapparat som den dominerende part kan anvende på samarbeidsrelasjonen. Den som gir, kan stille krav til mottakeren direkte eller indirekte gjennom retningslinjer (Skedsmo, 2010: 39).

Skedsmo (2010:53) forstår således de norske organisasjonenes rolle som premissleverandører for russiske partnerorganisasjoner. Videre tolker han dette som en strøm av ideologi, der donorene har stor grad av definisjonsmakt. Mens meningsprodusenter, premissleverandører og finansielle bidragsytere kommer fra Norge, holder NGO-produsenter og finansielle mottakere til på den russiske siden av grensen. Samarbeidsrelasjonen formes av den ujevne tilgangen på ressurser. Skedsmo mener videre det er vanskelig å komme seg ut av denne situasjonen. Dette fordi de norske organisasjonene må kunne stille krav til organisasjonene de samarbeider med. Hans inntrykk er likevel at de prosjektene som fungerer best, er de hvor partnerskapet er sterkt gjennom at organisasjonen deler et felles politisk mål og jobber konkret sammen for nå dette. Med andre ord er det nok bedre med konkrete samarbeidsprosjekter med felles målsetning enn prosjekter som har en implisitt forutsetning om at den norske organisasjonen er utviklet, mens den russiske trenger hjelp for å utvikle seg videre.

Forskningen som er gjort på vestlig støtte av russiske sivilsamfunnsorganisasjoner er interessant også i sammenheng med spørsmålet om hvordan Barentssekretariatet jobber når det kommer til folk-til-folk-samarbeid. Enkelte av de punktene som til nå er blitt nevnt vil derfor trekkes inn den videre presentasjonen i dette kapitlet.

6.2 Effektivitet

6.2.1 Inkludering

Til tross for de fire problemene som har blitt presentert i forbindelse med støtte til russiske sivilsamfunnsorganisasjoner, bedømmes folk-til-folk-prosjektvirksomheten i stor grad som positiv. I forrige kapittel ble det gjennomgått hvilke områder og hvilke folk Barentssekretariatet har inkludert i folk-til-folk-prosjekter. I en bilateral kontekst, hvor prosjektvirksomheten blir bedømt positivt, vil det derfor være interessant å finne ut *hvorfor*

folk-til-folk-prosjekt er å anse som vellykket. Teoretisk litteratur om tillit og sosial kapital vil sammen med intervjumaterialet anvendes for å forsøke å gi et svar på dette.

I en tale om forholdet mellom Norge og Russland samt utvikling i Russland, hevdet utenriksminister Jonas Gahr Støre (2008) at de tillitskapende og kompetansebyggende effektene av all denne virksomheten på grunnplanet – folk-til-folk – neppe kunne overvurderes. Det er nettopp dette som har lagt fundamentet for det brede samarbeidet i nord – mellom myndigheter, næringsliv, skole, kultur, det sivile samfunn og enkeltpersoner. Utenriksministeren utdyper imidlertid ikke hvorfor folk-til-folk-samarbeid er så positivt at det neppe kan overvurderes. Hønneland og Rowe (2010) hevder at selv om mange av enkeltprosjektene i seg selv har vært bomskudd, så har prosjektvirksomheten i sin helhet skapt solide kontaktflater med russisk politikk, byråkrati og næringsliv. Dette er noe man videre antar vil redusere et potensielt konfliktnivå mellom Norge og Russland, fordi kontakt på tvers av grenser gjør det mindre sannsynlig at man feilaktig tolker motpartens handlinger som aggressive. Heller ikke Hønneland og Rowe utdyper hvordan dette forekommer. Flere informanter i denne studien nevnte også tillitsdimensjonen som svar på hvorfor folk-til-folk-samarbeid er så viktig for regionsamarbeidet.

”Folk-til-folk er fundamentet i all samhandling i Barentsregionen. Det viktigste med det arbeidet, er jo at vi lærer hverandre å kjenne, og lærer hverandre sine kulturer, slik at en kan omgås på en trygg måte og forstå hverandre. For jeg tror at hvis en ikke lærer hverandre sine kulturer så vil det oppstå mange misforståelser i et samarbeid. Og den russiske kulturen er jo slik at relasjoner og tillit er viktig”.²⁸

Da de ble bedt om å utdype dette kom det frem et viktig poeng som utenriksministeren og russlandsforskerne ikke direkte har nevnt. Poenget er at det er den russiske kultur som nødvendiggjør personlige relasjoner, og dette er noe den nordnorske befolkningen har tilegnet seg erfaring om. Dette poenget vil, ved bruk av teori om sosial kapital, utdypes i påfølgende avsnitt.

Innenfor vestlig statsvitenskapelig forskning er det normalt å se tillit i relasjon til konseptet sosial kapital. Begrepet *sosial kapital* fikk sin renessanse på 1990-tallet med Putnam. Det var

²⁸ Intervju Pia Svendsgaard, fylkesrådsleder Troms Fylkeskommune, og leder Barents regionråd 2009-2011

tidligere benyttet av forskere innenfor sosiologi og økonomi, men det var med Putnam at konseptet ble viktig også i statsvitenskapen. Putnam (1993) definerer sosial kapital som:

“features of social organization such as networks, norms and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit”. Han deler altså konseptet opp i nettverk, normer og sosial tillit. I følge Putnams hypotese blir det generert sosial kapital og tillit når mennesker frivillig går sammen og møtes fysisk i sosiale nettverk og frivillige organisasjoner. Til tross for at han ikke vektlegger typer av organisasjoner i særlig grad, inkluderte Putnam kun en avgrenset del av organisasjonslivet i sine empiriske analyser. Han anser religiøse organisasjoner og organisasjoner innenfor utdanning, kunst, kultur, musikk og ungdom som særlig nyttige for tilrettelegging av ansikt-til-ansikt-kontakt, mens han utelater fagforeninger og politiske organisasjoner.

Sammenligner man dette med folk-til-folk-samarbeid i Barentsregionen, ser man at også i folk-til-folk-samarbeid går mennesker frivillig sammen og møtes fysisk, gjerne for å skape kultur-, kunst-, musikk- eller ungdomsprosjekt sammen. Det er likevel ikke bare sosiale nettverk og frivillige organisasjoner som går sammen. Prosjektene gjennomføres av frivillige organisasjoner, men også av en rekke andre typer organisasjoner, samt private og offentlige institusjoner og bedrifter på norsk og russisk side av Barentsregionen.

Sosial kapital finnes i ulike former. En viktig distinksjon går mellom *bridging* og *bonding*. Sammenbindende (*bonding*) sosial kapital er sosiale bånd mellom mennesker som er like. Slik kapital vil forsterke eksklusive identiteter og homogene grupper. Det knytter oss i inngruppen sterkere sammen, dette i motsetning til de andre i ut-gruppen. Overbyggende (*bridging*) sosial kapital knytter på den andre siden bånd på tvers av sosiale skillelinjer, altså mellom folk som er forskjellige fra hverandre (Putnam, 1995). Når punkere i Sør-Varanger møter russiske punkere for å sammen dyrke sine musikalske interesser, er dette både et uttrykk for *bridging* og *bonding*. De møter likesinnede musikalsk sett, men fra en annen nasjonalitet.

Woolcock (1998) har lansert tanken om en tredje type sosial kapital som likner på *bridging* sosial kapital, men som bringer staten på banen. Dette kaller han *linking* sosial kapital. Dette kan forklares som vertikale relasjoner som hjelper individer å få tilgang til ressurser fra offentlige institusjoner eller liknende. I motsetning til Putnams vektlegging av frivillige organisasjoner peker dette begrepet på behovet for offentlig engasjement for å sikre at folk får tilgang til ressurser som kan hjelpe dem å spille en aktiv rolle i sivilsamfunnet. I en slik

sammenheng ville for eksempel Barentssekretariatet, som finansierer folk-til-folk-prosjektene med midler fra UD, kunne spille en viktig rolle. Andre studier av sosial tillit vektlegger også forhold rundt institusjoner i stedet for organisasjoner som mulige forklaringsvariabler. I en studie av politisk korrupsjon og sosial tillit skiller Rothstein og Eek (2009) mellom personlig og sosial tillit. Ifølge dem er personlig tillit basert på personlig kunnskap om andre individers moralske orientering samt deres incentiver til å handle moralsk. Dette er mer i tråd med tilliten en kan oppnå med ansikt-til-ansikt-kontakt jamfør sosialiseringperspektivet til Putnam. Sosial tillit, på den andre siden, utvikles derimot ved at folk trekker slutninger ut i fra atferden de blir møtt med i det offentlige. Altså ut i fra hvordan mennesker opplever at de offentlig ansatte, fra leger til byråkrater, imøtekommer dem i det daglige. Et menneske som observerer korruperte tjenestemenn vil utvikle mindre grad av sosial tillit enn et menneske som uproblematisk blir hjulpet av en lege eller politimann. I en slik sammenheng vil forskjeller mellom Norge og Russland, når det kommer til korrupsjonsnivå samt politisk og byråkratisk kultur, gi deltakerne i folk-til-folk-prosjekt ulike utgangspunkter, men prosjektvirksomheten vil samtidig gi dem mulighet til å oppleve et annet lands politiske og byråkratiske kultur.

Forskning på sosial kapital og tillit har, som illustrert, mange ulike kategorier og vinklinger. Da informantene i denne studien ble bedt om å utdype hvordan dette med tillit utartet seg i forbindelse med folk-til-folk-samarbeid, ble imidlertid et helt annet forhold vektlagt. Nær sagt alle informanter vektla læring av den russiske kultur og den russiske forståelsen av tillit. Dette illustreres av både tidligere og følgende sitat:

”Når to bedrifter i Norge skal skrive en kontrakt, er ikke det i så stor grad basert på tillit som det er i Russland, for vi har så gjennomstrukturerte kontrakter og juss at du kan for så vidt skrive en kontrakt med en person som du ikke vet så mye om, for det er ikke så farlig, for da kjører man det i rettsapparatet. Men i Russland, der det er det jo *først kontakt, så kontrakt*. Så det å bygge opp nettverk i Russland som igjen fundamentierer tillit, det har bestandig vært suksessfaktoren på alle felt”²⁹.

Men hva menes med russisk tillit? Kobler en Russland med Putnams teori vil Russland komme dårlig ut. Det russiske sivilsamfunnet er, som utdypet i det historiske kontekstkapitlet, annerledes enn sivilsamfunn slik en kjenner de i vestlige demokrati. Det mangler aktiv

²⁹ Intervju Linda Beate Randal, ordfører, Sør-Varanger kommune.

deltakelse i den offentlige sfære og har bare til en viss grad et organisasjonsliv. Det har derfor blitt hevdet at den russiske historie predisponerer russere i retning av mistillit i stedet for tillit (Marsh, 2000). Med utgangspunkt i slike teoretiske antakelser, bestemte Marsh (2000) seg for å identifisere og måle sosial kapital i Russland. Basert på tidligere forskning om konseptet *blat* hadde han en hypotese om at de teoretiske antakelsene om Russlands mistillit ikke stemte. *Blat*, her forstått som personlige nettverk, kontakter og uformell utveksling av alt fra informasjon til varer, var under Sovjettiden et viktig fenomen. Slike uformelle nettverk og horisontale relasjoner aggregerte et høyt nivå av tillit, gjensidighet og handling. Dette hevdes å ha hatt betydning for at det økonomiske system i Sovjetunionen overlevde så lenge. Marsh (2000) argumenterer derfor for at disse nettverkene kan være en særegen form for russisk sosial kapital, og for at det i mange regioner i Russland derfor eksisterer et relativt høyt nivå av sosial kapital.

Skedsmo (2010) hevder også at begrepet sosial kapital har klare paralleller til den sovjetiske tradisjonen for *blat*, som han definerer som "the use of personal networks and informal contacts to obtain goods and services in short supply and to find a way around formal procedures". *Blat* er i følge Skedsmo en ambivalent praksis, noe mellom en gave og på den ene siden og en markedstransaksjon på den andre. Praksisen skaper også gjensidighet gjennom en følelse av rettferdighet og tillit, og den er avhengig av personlige relasjoner og forbindelser.

I den grad slikt er mulig å måle, skårer derimot tillit til politikere svært lavt i Russland. Dette trenger imidlertid ikke bety at kompetansen om betydningen av sosial kapital og nettverk også er lav i Russland. Skedsmo (2010:83) argumenterer for at den sannsynligvis er høy, nettopp på grunn av erfaringene med betydningen av *blat*. Anvender en todelingen til Rothstein og Eek (2009) kan en si at den personlige tilliten på russisk side av grensen er høy, mens den sosiale tilliten er lav. I Norge vil imidlertid begge skåre høyt. På grunn av den lave sosiale tilliten, altså tilliten til det offentlige system i Russland, har det at nordmenn og russere har møttes fysisk og skapt personlige relasjoner vært essensielt for at prosjektvirksomhet skulle lykkes. Russisk kultur hvor sosial tillit til myndigheter og institusjoner er lav, mens personlig tillit er høy, nødvendiggjør personlige relasjoner for samarbeid. Dette er en viktig grunn til at folk-til-folk-prosjekt hvor norske og russiske aktører fysisk møtes, har vært vellykket.

Oppsummert kan det faktum at russisk kultur nødvendiggjør personlige relasjoner, og at aktører fysisk møtes, anses som en viktig grunn til at folk-til-folk-samarbeid blir betegnet som vellykkede. Dette sier imidlertid ikke noe om hvordan Barentssekretariatet jobber for vellykket prosjektvirksomhet.

6.2.2 Koherens

Koherens refererer, som gjennomgått, til ressursmobilisering og oppslutning om strategi. I forrige kapittel ble Barentssekretariatets ressursmobilisering samt dets strategioppslutning vurdert i en norsk kontekst. Når det gjelder et bilateralt partnerskap og folk-til-folk-samarbeid er det interessant å vurdere hvordan Barentssekretariatets regelverk tilrettelegger for en balanse mellom norske og russiske folk-til-folk-aktører. Dette vurderes i lys av de problemer som har blitt presentert hva angår vestlig støtte.

Kriteriene for å få støtte til folk-til-folk-prosjekt fra Barentssekretariatet ble gjennomgått over. Her gjentas hovedpunktene. Ifølge hjemmesiden til Barentssekretariatet er hovedkriteriet for å få status som folk-til-folk-prosjekt og støtte fra Barentssekretariatet å ha en russisk partner. Videre skal søknad være fra den nord-norske partneren i prosjektet. Barentssekretariatet kan dekke inntil 70 prosent av de totale kostnadene i et prosjekt. For næringsprosjekt er imidlertid kostnadsdekningen mer begrenset (opp til 50 prosent). Det understrekes imidlertid at prosjekter må ha russisk medfinansiering. På den andre siden forventes det ikke høy andel av medfinansiering fra russisk side i de tilfeller der prosjektpartnere er en frivillig organisasjon (Barentssekretariatet, 2011c).

Som regelverket viser, så vektlegges det at den russiske part bidrar med finansiering av prosjektet. Dette er en endring fra tidligere. Alnæs (2010: 35-37) argumenterer for at dette må sees i lys av den russiske økonomiske situasjonen. I følge henne utfører Barentssekretariatet en kontinuerlig revidering av prosjektfinansieringsordningen. Målet deres er å ta hensyn til den aktuelle situasjon, både i Nord-Norge og Nordvest-Russland. Det russiske samfunn har endret seg radikalt siden prosjektfinansieringen startet opp i 1994. Mens russerne på den tiden kjempet for å rekonstruere og utvikle sine grunnleggende sosiale, politiske og finansielle strukturer, har de i dag forsterket sin økonomiske posisjon betraktelig.

De første årene Sekretariatet drev med prosjektfinansiering dekket de mer eller mindre alle prosjektkostnader. Selv om Sekretariatet formelt sett alltid har hatt likhet mellom

samarbeidspartnere som mål, var russerne de første årene i større grad mottakere av bistandsmidler enn jevnbyrdige partnere når det kom til finansielle bidrag. Dette har imidlertid endret seg. Prosjektaktiviteten og finansieringen hos Sekretariatet er nå strengt basert på et prinsipp om likestilling mellom norske og russiske partnere. De russiske partnerne i et prosjekt forventes nå å ta aktiv del i planlegging, utforming og implementering. Med dette skal de norske og russiske partnerne oppleve mye større grad av likeverd. I tillegg forekommer russisk medfinansiering i større grad for hver dag som går (Alnæs, 2010:35-37). Nesten 40 prosent av prosjektvirksomheten som var støttet av Barentssekretariatet i 2009 hadde medfinansiering fra russiske partnere (Alnæs, 2010:37). Flere informanter ga likevel uttrykk for at dette fremdeles er å anse som en utfordring. Det er kun norske aktører som kan søke om penger, og hovedansvaret for prosjektets budsjett faller derfor naturlig hos dem.

”Økonomi er en utfordring i forhold til forventninger. Så lenge vi sitter på pengebingen og det er vi som har økonomien. Og igjen det med det språklige, å gå formidlet skikkelig hva som faktisk er sammen i prosjektet, og i forståelsen med hvordan man skal bruke det. Også det med det russiske lønnsnivået, altså hvordan man lønner en russisk kunstner uten at det blir urettferdig”.³⁰

Det er viktig å understreke at diskrepansen hovedsakelig er økonomisk. Fagmessig og profesjonelt sett oppfattes norske og russiske aktører som likestilte. Innenfor kunst og kultur oppfattes russerne gjerne som overlegne. I så henseende ønsker man en utveksling hvor man får tilgang til deres kompetanse³¹. Med dette har en beveget seg inn på punkt nummer tre blant Hendersons problematiske forhold, som er agendasetting. Målet på dette punkt er som nevnt at det i dag skal være likestilling når det kommer til planlegging, utforming og implementering av prosjekter. Dette blir bekreftet av informanter. I de prosjekter hvor kommunale politiske organer deltar, er det imidlertid utfordringer knyttet til ulik oppbygning hvor de russiske samarbeidspartnere ikke kan stille med like brede fullmakter som de norske³²

Som nevnt pekte Henderson (2002) på at det kan være et problem at prosjekter bidrar til kortsiktig i stedet for langsiktig utvikling. Barentssekretariatet understreker i sine retningslinjer at det legges vekt på om prosjektet er fremtidsrettet og levedyktig utover

³⁰ Intervju, Anne-Mette Sætra, produsent og prosjektleder, Kulta Produksjoner

³¹ (ibid)

³² Intervju, Linda Beate Randal, ordfører, Sør-Varanger kommune

prosjektperioden. Likevel er det kun fordeling av midler til et prosjekt om gangen. Hvis det ikke er gjennomført endringer i prosjektet, kan det være vanskelig å søke om støtte til et påfølgende ekvivalent prosjekt. Dette er positivt for utvikling i prosjektvirksomheten, men kan være en utfordring når det kommer til kontinuitet. Å holde kontakt med den russiske part i etterkant av prosjektvirksomheten kan være vanskelig. Den daglige eller jevnlige kontakt kan forsvinne hvis man ikke har et nytt konkret prosjekt på gang.³³ Kontinuitet i kontakt kan derfor oppleves som et problem. Til tross for at Barentssekretariatet fokuserer på langsiktighet, er det ikke direkte tilrettelagt for langsiktig prosjektvirksomhet i deres midler da man bare kan søke om prosjektstøtte for et prosjekt og et år om gangen

6.3 Legitimitet

Legitimitet kan diskuteres på grasrotnivå så vel som på nasjonalt nivå. I forrige kapittel innebar begrepet en drøfting av hvorvidt Sekretariatet svekket eller styrket den politiske legitimitet blant de norske aktørene i Barentssamarbeidet. I en bilateral kontekst er det imidlertid mer naturlig å fokusere på suvereniteten til de to statene, og da særlig på hvordan Barentssekretariatet opptrer for å øke legitimiteten til Barentssamarbeidet i Russland.

Problemene som ble presentert av Henderson og nevnt innledningsvis kan alle knyttes opp mot suverenitetsspørsmålet. Diskusjonen om russisk medfinansiering som ble drøftet i forrige delkapittel kan også trekkes inn i denne diskusjonen om landenes suverenitet. Det er, som nevnt, kun norske aktører som kan søke om støtte til prosjektvirksomhet i dag. Slik var det imidlertid ikke tidligere, da også russiske aktører kunne søke om prosjektstøtte. I 2008 endret Barentssekretariatet sitt regelverk til kun å omfatte norske partnere. Denne regelendringen kom delvis som en konsekvens til en av Putins taler, hvor han kritiserte sivilsamfunnsaktivister for å henge på utenlandske ambassader, utenlandske diplomatkontor, og basere seg på støtte fra utenlandske fond i stedet for sitt eget folk (Alnæs, 2010: 37). Sekretariatet ble også oppfordret til denne endringen, da de ble evaluert av Holm-Hansen et al. (2008). Til tross for at dette kan skape skjevheter mellom aktørene som gjennomfører prosjekter, har Barentssekretariatet valgt å gjennomføre endringen. Dette gir en sterk indikasjon på at de vektlegger det å være lydige også ovenfor russiske styresmakter, og fokuserer på å ikke krenke russiske suverenitet.

³³ Intervju, Anne Mette Sætra, produsent og prosjektleder, Kulta Produksjoner

Sekretariatet er videre nøye med å ikke støtte prosjekter som kan oppfattes som politisk sensitive av den russiske side. Deres hovedmål har alltid vært å støtte prosjektvirksomhet økonomisk, og ikke blande seg opp i interne russiske forhold og påtvinge norske normer og verdier på det russiske samfunnet. Sekretariatet jobber aktivt for å sørge for at de reflekterer nasjonale og regionale prioriteringer i sitt virke i både Norge og Russland (Alnæs 2010:37). Til tross for skeptisisme når det kommer til utenlandsk støtte av russisk sivilsamfunn, har den russiske makten i Kreml merket seg dette. Spesielt har den russiske utenriksminister Lavrov de siste årene uttalt seg utelukkende positivt om folk-til-folk-prosjekt i nord. Ifølge både leder av Barentssekretariatet, Rune Rafaelsen, og seniorrådgiver i UD, Olav-Nils Thue, har folk-til-folk-samarbeidene hatt innvirkning på det utenrikspolitiske forholdet mellom Norge og Russland.³⁴

6.4 Oppsummering

Innledningsvis til dette kapitlet ble det stilt spørsmål om hvordan Barentssekretariatet tilrettelegger for vellykket prosjektvirksomhet, samt hvordan og hvorvidt Barentssekretariatet jobber for et effektivt bilateralt forhold mellom landene gjennom folk-til-folk-prosjekt. Disse spørsmålene har blitt forsøkt besvart for det første gjennom drøftelser basert på andre studier på området, og for det andre gjennom at Barentssekretariatets virksomhet har blitt drøftet opp mot begrepene inkludering, koherens og legitimitet.

Russisk kultur nødvendiggjør personlige relasjoner og derfor har folk-til-folk-samarbeid hvor aktører møtes fysisk vært en viktig årsak til at prosjektvirksomheten i dag anses som vellykket. Barentssekretariatet har de siste årene gjennomgått to endringer som har hatt relevans for forholdet mellom de to landene. Til forskjell fra tidligere vektlegges det i dag at russiske aktører skal være med å finansiere prosjektvirksomheten, men samtidig er det kun norske aktører som kan søke om prosjektstøtte. I motsetning til førstnevnte endring medfører den sistnevnte endringen mindre likevekt mellom partene. På den andre siden er sistnevnte endring positiv når det gjelder russisk suverenitetshevdelse og dermed legitimitet til Sekretariatet.

³⁴ Intervju Rune Rafaelsen, leder, Barentssekretariatet og intervju Olav-Nils Thue, seniorrådgiver, UD

7.0 SAMMENFATTENDE ANALYSE OG UTLEDNING AV HYPOTESER

I det innledende kapittel ble studien presentert som en hypotesegenererende studie. I dette kapitlet vil derfor empiri og analyse sammenfattes. Derfra vil det utledes fire hypoteser i samsvar med problemstillingen. Teori, metode og analyse henger nøye sammen. Derfor vil de teoretiske og metodiske premissene for oppgaven kort oppsummeres før analysen og hypotesegenereringen.

7.1 Teoretiske forutsetninger og metodiske avveininger

Bruken av flernivåperspektiv og partnerskapsteori som teoretisk rammeverk for denne studien åpnet for en ny og innovativ måte å se Barentssamarbeidet på. Tidligere studier innenfor samme tematikk har hovedsakelig tatt utgangspunkt i regionbegrepet. Med region og regionalisering som utgangspunkt har disse studiene drøftet hva slags type region Barentsregionen kan defineres som, og ulike problemstillinger i henhold til dette. Ved å bruke flernivåstyring og partnerskapsbegrepet har fokus i større grad blitt flyttet over til de ulike aktørene og deres kontekst. Da målet ved denne studien har vært å kartlegge hvilken rolle Barentssekretariatet spiller for utviklingen av Barentssamarbeidet, var et slikt fokus på aktører og kontekst spesielt nyttig.

Ved å definere Barentssekretariatet som en QUANGO og Barentssamarbeidet som partnerskap, la det teoretiske rammeverket føringer for hvilke forhold som var interessant å undersøke i dybden og hvilke resultater en kunne forvente seg. En QUANGO kjennetegnes ved å være effektiv for de mål den er satt til å utføre, men er også kjent for å svekke den politiske legitimiteten i det politiske landskapet den befinner seg i. Dette fordi den selv ikke er å regne som politisk, og med sin effektivitet kan ha en tendens til å utkonkurrere lokale styresmakter. Effektivitet og legitimitet er derfor viktige begrep for studien. Effektivitet kan imidlertid ta ulik form, avhengig av hvilke målsetninger QUANGOen søker å nå. I denne studien var problemstillingen å undersøke hvilken rolle Barentssekretariatet spiller for Barentssamarbeidet. I en slik sammenheng kan spørsmålet presiseres nærmere på følgende måte: *Jobber Barentssekretariatet som en QUANGO effektivt for partnerskap i Barentssamarbeidet?*

Videre ble det analytiske rammeverket til Östhol og Svensson (2002) benyttet som grunnlag for analysene. I dette rammeverket vektlegges det å undersøke begreper som inkludering,

koherens og legitimitet. Til forskjell fra Östhol og Svenssons studier ble ikke rammeverket benyttet for å undersøke om partnerskapet var effektivt. I lys av problemstillingen ble rammeverket i stedet benyttet for å undersøke hvorvidt Barentssekretariatet *jobber for* et effektivt partnerskap. Det ble med andre ord lagt til rette for å undersøke i dybden hvordan Barentssekretariatet jobber for inkludering og koherens samt hvordan dette påvirker Sekretariatets legitimitet i Barentssamarbeidet. Barentssamarbeidet på sin side ble definert som partnerskap på to ulike måter. Innledningsvis ble det vektlagt at et utelukkende norsk fokus i studier av Barentssamarbeid har manglet. De fleste studier av Barentssekretariatet har kun fokusert på deres prosjektvirksomhet, og har heller ikke tatt for seg Sekretariatets betydning i en større politisk kontekst. Basert på disse to forholdene var det interessant å definere det første partnerskapet som et partnerskap mellom norske deltakere i Barentssamarbeidet. Ettersom folk-til-folk-samarbeid har blitt betegnet som Barentssamarbeidets legitimitetsgrunnlag, og at Barentssekretariatets viktigste oppgave er å tilrettelegge for folk-til-folk-samarbeid, samt finansiere dette på vegne av UD, ble det andre partnerskapet definert som et bilateralt partnerskap mellom Norge og Russland.

Ved å skille mellom to ulike partnerskap fikk oppgaven en naturlig todeling med to ulike spørsmål: *Hvordan jobber Barentssekretariatet for et effektiv inkludering og koherens mellom de norske aktørene i Barentssamarbeidet? Hvordan jobber Barentssekretariatet for et effektiv inkludering og koherens i det bilaterale forholdet mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland?* I tillegg drøftes Barentssekretariatets legitime rolle.

Selv om inkludering, koherens og legitimitet ble vektlagt i begge delene fikk begrepet partnerskap imidlertid noe ulik operasjonalisering. Spesielt i forhold til analysene av inkludering og legitimitet var betydningen ulik. I et partnerskap mellom norske aktører ble det fokusert på hvordan Sekretariatet aktivt jobber for å få ulike grupper nordnorske aktører til å drive med folk-til-folk-prosjekt. I det bilaterale partnerskapet ble det fokusert på hvordan inkluderingen av russiske aktører har forekommet.

Hensiktsmessigheten av å velge ulik operasjonalisering for analysene av Sekretariatets rolle i de to partnerskapene kan diskuteres. I denne analysen har det imidlertid oppgavens metode rettferdiggjort dette. Ved en fortolkende casestudie er ikke formålet å teste teori i empiri. Formålet er å bruke teorien som et rammeverk og med det avdekke nye forhold. Operasjonaliseringen ble gjennomført med det formål å avdekke interessante forhold i de to

ulike partnerskapene. I og med at de to partnerskapene har ulike særtrekk, var det hensiktsmessig å operasjonalisere ulikt.

7.2 Analyse av empiriske funn og utledning av hypoteser

Tre empiriske kapitler har blitt presentert. Det første tok for seg den historiske konteksten til Barentssamarbeidet, mens de andre gikk i dybden på Barentssekretariatets rolle i henholdsvis et norsk partnerskap og et bilateralt partnerskap mellom Norge og Russland. Hvordan Sekretariatet jobber for inkludering, strategi, ressursmobilisering og hvordan dette påvirket den politiske legitimitet, har derfor blitt grundig beskrevet. Men hvilke implikasjoner har egentlig beskrivelsene? Og hvordan er de historiske forholdene knyttet til Barentssekretariatets rolle? I påfølgende delkapittel vil funnene sammenfattes og analyseres opp mot problemstillingen. I tillegg vil det utledes fire hypoteser.

7.2.1 Norsk partnerskap

Gjennomgangen av hva Barentssekretariatet driver med viser at det gjennomføres et omfattende informasjonsarbeid og nedlegges et solid arbeid med tilrettelegging av folk-til-folk-prosjekt for den nordnorske befolkningen. At det gjennom de 17 årene som Barentssamarbeidet har eksistert, har vært gjennomført over 3200 ulike folk-til-folk-prosjekt, er derfor rimelig å gi Sekretariatet en stor del av æren for. Ved å etablere spesialiserte program for såpass ulike grupper som utdanning, kultur, helse, idrett, ungdom og journalistvirksomhet inkluderer Sekretariatet også et bredt spekter av befolkningen i sitt arbeid. Opprettelsen av ungdoms- og utdanningsprogrammene og prosjektet med BarentsPilotene viser også at Sekretariatet er fremtidsrettet i sitt arbeid. De satser på ungdommen som er den neste generasjon i Barentsregionen.

Å evaluere Barentssekretariatet som effektiv i sitt arbeid med å inkludere ulike grupper og folk i Barentssamarbeidet, er holdbart. Det som derimot ikke har vært diskutert er hvordan prosjektdeltakerne inkluderes i Barentssamarbeidet. Ved å ha deltatt i folk-til-folk-prosjekt på kryss av grensen til Russland eller på norsk jord sammen med russiske aktører, har deler av befolkningen i Nord-Norge blitt en del av Barentssamarbeidet. De har derimot ikke blitt direkte inkludert i det politiske Barentssamarbeidet. Det er ingen linker mellom folk-til-folk-prosjekt gjennom Barentssekretariatet og de politiske organene i samarbeidet. Som en av prosjektlederne som ble intervjuet uttalte ”Nei, der er det nok en missing link, men den skal

kanskje ikke være der heller.”³⁵ Prosjektdeltakerne får penger til å gjennomføre sine prosjekt. Prosjektene er på grunn av sin grensekryssende form, samt det faktum at finansieringen i siste instans kommer fra UD, å regne som utenrikspolitikk. Etter prosjektet er gjennomført stopper imidlertid deres deltakelse i Barentssamarbeidet. De har ingen muligheter til å påvirke utformingen av Barentssamarbeidet gjennom denne folk-til-folk-deltakelsen. Enkelte prosjektdeltakere skriver rapporter³⁶ for å påvirke UD, eller går direkte til UD³⁷ hvis de har noe de ønsker å videreformidle, men dette går altså ikke gjennom deltakelsen i Barentssamarbeidet. Barentssekretariatet er med andre ord svært effektive i sitt arbeid med inkludering av den nordnorske befolkningen i Barentssamarbeidet. Dette til tross for at det må understrekes at befolkningen ikke inkluderes i et politisk partnerskap gjennom denne kanalen. Første hypotese vil likevel lyde som følger:

H1: Barentssekretariatet er effektive når det kommer til å inkludere den nordnorske befolkningen i Barentssamarbeid gjennom såkalt folk-til-folk-samarbeid.

Koherens var neste begrep i det analytiske rammeverket. Kort forklart har dette begrepet to elementer eller kriterier, nemlig ressursmobilisering og oppslutning om strategi. Her behandles ressursmobiliseringen først. Selv om Barentssekretariatet, sammenliknet med den helhetlige norske nordområdesatsingen eller sammenliknet med den helhetlige norske Russlandsatsingen, ikke har tilgang til store økonomiske ressurser, fremkommer det av intervjuene at Barentssekretariatets ressursmobilisering anses som betydelig. Det må imidlertid nevnes at denne ressursmobiliseringen er å regne som ekstern ressursavhengighet. Barentssekretariatet får penger fra regjeringshold både til folk-til-folk-samarbeid og sin egen eksistens. Dette gjør Sekretariatet mer avhengig, og de må i større grad forholde seg til UD's retningslinjer, enn om det hadde mobilisert ressurser selv. Foreløpig har dette ikke skapt noen problemer. UD har ikke kuttet i sine midler, men i stedet økt tilskuddet. Det første empiri- og analysekapitlet fokuserte ikke på Barentssekretariatet og dets arbeid, men beskrev bakgrunn og utvikling av selve Barentssamarbeidet. Det ble argumentert for at spesielt to forhold ville ha implikasjoner for videre analyse i en norsk kontekst, nemlig uenighet om hva slags region som ble dannet, og nordområdesatsingen. Hvis en ser ressursmobiliseringen i lys av nordområdesatsingen har Barentssekretariatets ressurser økt med nordområdesatsingen.

³⁵ Intervju Anne Mette Sætra, prosjektleder og produsent Kulta Produksjoner

³⁶ Intervju Arve Tannvik, leder Kirkenes næringspark

³⁷ Intervju Stine Østnor, prosjektleder og energimedarbeider for Russlandsamarbeidet, Natur og Ungdom

Oppslutning om strategi er det andre elementet eller kriteriet i koherensbegrepet. I denne sammenheng ble det evaluert hvorvidt sekretariatet har fått gehør hos sentrale styresmakter for sine målsetninger gjennom rapportskrivning. Rapporten *For Nord! Utfordringer og muligheter for nordområdene. Med særlig vekt på Barentsregionen*, ble presentert av Landsdelsutvalget og Barentssekretariatet (2005) som en motrapport til det første Nordområdeutvalgets rapport som hadde kommet ut to år tidligere. Mens Nordområdeutvalget foreslo mindre fokus på Barentssamarbeidet, mente Barentssekretariatet og Landsdelsutvalget det diametralt motsatte. Sekretariatet og Landsdelsutvalget foreslo derfor en rekke strategier for å øke fokuset på Barentssamarbeidet. En analyse av disse strategiene i dag viste at de fleste enten er implementert i regjeringens nordområdepolitikk, eller at det jobbes aktivt med dem. Det er derfor grunnlag for å mene at Barentssekretariatet får relativt stor oppslutning for sine strategier.

	svak ressursmobilisering	sterk ressursmobilisering
divergerende strategi	ingen innflytelse (ritual)	begrenset innflytelse (sammensatt)
felles strategi	begrenset innflytelse (visjonær)	BARENTSSEKRETARIATET signifikant innflytelse (innovativ)

Figur 2: Barentssekretariatet plassert i det teoretiske rammeverket til Östhol og Svensson (2002)

Barentssekretariatet er altså å anse som effektiv for begge de to kriteriene for koherens. I kapittel 2 ble en typologi for hvordan en oppfatter koherens presentert. Innenfor denne modellen kunne partnerskapet ta fire ulike former. For det første som et ritual, med ingen innflytelse (svak ressursmobilisering og divergerende strategi). Videre kunne den være sammensatt, med begrenset innflytelse (sterk ressursmobilisering og divergerende strategi). For det tredje kunne den være visjonær, med begrenset innflytelse (felles strategi, svak ressursmobilisering). Siste mulige utfall var innovativ, med signifikant innflytelse (felles strategi og sterk ressursmobilisering). Ettersom Barentssekretariatet er effektiv i ressursmobilisering og får oppslutning for sine strategier faller det i kategorien innovativ med signifikant innflytelse, som også er å anse som den beste kategorien. Andre hypotese lyder derfor:

H2: Barentssekretariatet spiller en viktig rolle for å fremme nordnorsk kunnskap i norsk nordområdepolitikk.

Det siste forholdet som skulle diskuteres i relasjon til spørsmålet om hvordan Sekretariatet jobber for et norsk partnerskap, er politisk legitimitet. Dette spørsmålet kan også settes i direkte sammenheng med del to av hovedproblemstillingen som spør om Sekretariatets rolle har implikasjoner for det regionale og nasjonale politiske nivå i samarbeidet.

Barentssekretariatet er ikke et politisk organ, og det nærmeste Sekretariatet kan komme politisk legitimitet er gjennom deres eiere som er de tre nordligste fylkeskommunene i Norge. Som vist i kapittel 5 eksisterer det et paradoks mellom Sekretariatets eksistens og hva de jobber for. Sekretariatet jobber ikke bare for at strategier for Barentssamarbeidet skal bli hørt hos sentrale beslutningstakere i sør. De fremmer også et syn på at nordnorske politiske aktører bør få mer makt og politisk handlingsrom. Hvordan man forstår Barentssamarbeidet vil kunne ha betydning for hvordan man tolker dette paradokset.

Det fremgår av teorikapittelet at dersom man tolker Barentssamarbeidet ut fra regionbegrepet, og videre anser regionen som en politisk region, vil man få andre utfall og resultater enn hvis man tolker Barentssamarbeidet som et partnerskap. Valget vil også få betydning for vurderingen av Barentssekretariatets rolle når det gjelder politisk legitimitet.

Et eksempel er finansieringen av Sekretariatet. Barentssekretariatet eies av de nordligste fylkeskommunene, men blir finansiert av UD. Tolket man samarbeidet ut fra regionbegrepet, vil det i en politisk region vil det være naturlig å vektlegge handlingsrommet til de politiske aktørene. I en slik region ville det vært naturlig om pengene gikk direkte til fylkeskommunene eller fra fylkeskommunene. Tolket en Barentssamarbeidet som et partnerskap vil en imidlertid få et annet resultat. I et partnerskap er hierarkiet løsere, og Barentssekretariatet vil i større grad kunne inngå i samarbeidet gjennom sin aktivitet.

Dette resonnementet kan til en viss grad ses i sammenheng med den reelle politiske situasjonen i Barentsregionen i dag. Aalbu (1995) argumenterte for at det var uenighet om hvilken type region som ble etablert i 1993. Det virker som denne uenigheten fremdeles eksisterer. I uttalelser fra regionalt politisk hold, kommer det frem at en ikke er fornøyd med

graden av regional politisk styring i Barentssamarbeidet i dag³⁸. Det skal likevel understrekes at det ikke er belegg for å hevde at disse aktørene mener at Barentsregionen er en politisk region. På den andre siden er det rimelig å hevde at det eksisterer ulike oppfatninger om hvordan Barentssamarbeidet bør utarte seg. For eksempel anses mandatet til Regionrådet som utydelig. Mens nordnorske aktører ønsker mer nordnorsk fokus og større politisk handlingsrom gjennom denne kanalen, er imidlertid holdningen blant beslutningstakere i sør at enkelte beslutninger må tas på sentralt hold³⁹.

I sammenheng med denne debatten hevder nordnorske aktører, som vist, at det er de som sitter på kunnskapen både i forhold til Russland og i forhold til nordområdene generelt. *Det er de som bor her oppe som vet*, er holdningen. Barentssekretariatet jobber også aktivt for denne holdningen. Holdningen har blitt illustrert gjennom rapporter som Barentssekretariatet har vært med på å utforme, og den kom i stor grad til uttrykk gjennom intervjuene som ble gjennomført. Gjennom disse rapportene kommer det også fram at de ønsker mer regionalt politisk handlingsrom i Barentssamarbeidet. Dette satt i system med deres ikke-politiske rolle leder til hypotese nummer tre:

H3: Barentssekretariatets rolle medfører et paradoks: Det jobber for økt regional politisk innflytelse, men svekker den samtidig i kraft av sin eksistens.

7.2.2 Bilateralt partnerskap

Barentssekretariatet har ikke bare en rolle i norsk kontekst i Barentssamarbeidet. Med prosjektfinansiering av grensekryssende prosjekt mellom Norge og Russland som hovedoppgave, har Barentssekretariatet også en rolle i et bilateralt partnerskap. Drøftingen omkring begrepene effektivitet og legitimitet fikk imidlertid en annen operasjonalisering i den bilaterale konteksten mellom Norge og Russland. Her ble det vektlagt hvorvidt Barentssekretariatet ivaretar den russiske suvereniteten og legger til rette for balanse mellom norske og russiske aktører gjennom sin tilrettelegging og finansiering.

³⁸ I sin tale på Kirkeneskonferansen 2011 uttalte fylkesrådsleder i Troms og leder av Barents regionråd 2009-2011, Pia Svensgaard, et ønske om mer anerkjennelse av det regionale nivået på det nasjonale plan. Videre ble det uttalt at Regionrådet og Nordkalottrådet må få drive med realpolitikk, de må politiseres og gis reell makt og innflytelse. Det ble også hevdet at det er i regionene utviklingen og kontakten mellom aktørene på tvers av grensene foregår i praksis. I følge henne opplever regionene i Nordområdene en avhengighet av det som er skjer på sentralt nivå, ettersom beslutningene tas i de respektive hovedstedene, som geografisk sett ligger langt unna.

³⁹ Intervju Olav-Nils Thue, seniorrådgiver. UD

Folk-til-folk-samarbeid hevdes å være selve legitimitetsgrunnlaget for Barentssamarbeidet. Selv om ikke alle konkrete prosjekter har vært å anse som vellykkede, blir de i fellesskap vurdert positivt. Hvorfor og hvordan er imidlertid vanskeligere å svare på. I kapittel 6 ble teoretisk materiale om sosial kapital så vel som historisk litteratur og informanternes synspunkter koblet sammen for å presentere ulike synspunkter på dette. Konklusjonen ble at russisk kultur nødvendiggjør personlige relasjoner, noe folk-til-folk-prosjekt tilrettelegger for.

H4: *Folk-til-folk-samarbeid, finansiert og tilrettelagt av Barentssekretariatet, tar hensyn til russisk kultur og er positivt for det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland.*

8.0 KONKLUSJON

Denne studien har forsøkt å svare på hvilken rolle Barentssekretariatet har i Barentssamarbeidet, og hvorvidt denne rollen har hatt implikasjoner for det regionale og det nasjonale politiske nivå i samarbeidet på norsk side. Konklusjonen på disse problemstillingene er de hypotesene som ble utledet i forrige kapittel. De fire hypotesene gjentas her:

H1: *Barentssekretariatet er effektive når det kommer til å inkludere den nordnorske befolkningen i Barentssamarbeid gjennom såkalt folk-til-folk-samarbeid.*

H2: *Barentssekretariatet spiller en viktig rolle for å fremme nordnorsk kunnskap i norsk nordområdepolitikk.*

H3: *Barentssekretariatets rolle medfører et paradoks: Det jobber for økt regional politisk innflytelse, men svekker den samtidig i kraft av sin eksistens.*

H4: *Folk-til-folk-samarbeid, finansiert og tilrettelagt av Barentssekretariatet, tar hensyn til russisk kultur og er positivt for det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland.*

Hypotesene gir oss et innblikk i både Barentssekretariatets rolle i en norsk kontekst og i en bilateral kontekst, gjennom folk-til-folk-samarbeid. I tillegg sier de også noe om Sekretariatets rolle i forhold til de politiske aktørene i Barentssamarbeidet. Samlet gir de dermed et utfyllende svar på problemstillingen som ble presentert innledningsvis.

Selv om hypotesene i tilfredsstillende grad gir svar til problemstillingen, må også hypotesenes relevans diskuteres. Som nevnt i kapittel 3, er formålet med å utlede hypoteser eller teori å kunne generalisere til andre studier. De hypotesene som er utledet her er imidlertid svært spesifikke for Barentssekretariatet og Barentssamarbeidet. Hvorvidt konklusjonene i denne studien vil kunne generaliseres til andre typer regionsamarbeid eller partnerskap, kan ikke denne studien gi svar på. For å kunne generalisere kreves andre og flere studier. På den andre siden var ikke formålet med denne studien å avdekke generaliserbare forhold. Hensikten var å anvende et helt nytt perspektiv på Barentssamarbeidet og med det avdekke nye og interessante sider ved Barentssamarbeidet. De nye sidene som er avdekket kan legge grunnlag for ytterligere forskning.

9.0 LITTERATUR- OG KILDELISTE

9.1 Litteratur

Abelsen, Lillian (2004): *Barentsregionen – en næringsregion? En studie av regionale politiske strukturer i forhold til et integrert og funksjonelt næringsssamarbeid*. Masteroppgave: Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Tromsø

Alnæs, Margrethe (2010) "Connecting Barents people. The Norwegian Barents Secretariats' grant programme in steady change" i: Atle Staalesen, *Barents review 2010*, The Norwegian Barents secretariat, Kirkenes

Angell, Elisabeth, Sveinung Eikeland og Per Selle (2010): *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bogner, Alexander, Beate Littig og Wolfgang Menz (2009): *Interviewing experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bogner, Alexander og Wolfgang Menz (2009): "The Theory-generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction" s. i Bogner, Alexander, Beate Littig og Wolfgang Menz (red.), *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Castberg, Rune og Arild Moe (1997) *Evalueringer av enkelte prosjekter i Barentsprogrammet*, upublisert rapport, Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt

Enjolras, Bernard og Ragnhild Holmen Waldahl (2009): *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*. Oslo: Novus.

Frydenlund, Knut (1982) *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Oslo: Universitetsforlaget

George L. Alexander & Adrew Bennett (2005) *Case studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, pp.151-197 and pp.205.232

Gerhardsen, Wenche (2007) *Crossing civic frontiers. How Norway promotes democracy in North-West Russia*, Master thesis: Department of Political Science, University of Oslo

Gerring, John (2004) "What is Case Study and What is It Good for?" *American Political Science Review*, 98:2, pp.341-352

Godzimirsk, Jakub M.(2007): "Norge og Russland – fra kald krig til kald skulder?", i: *Hvor hender det? Norsk utenrikspolitisk institutt*

Greve, Carsten, Matthew Flinders og Sandra Van Thiel (1999) "QUANGO – What's in a Name? Defining QUANGOs from a Comparative Perspective", i: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol 12, No 2

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Helgøy, Ingrid og Jacob Aars (2008) *Flernivåstyring og demokrati*, Bergen: Fagbokforlaget

Henderson, Sarah L (2002) "Selling civil society: Western Aid and the Nongovernmental Organization Sector in Russia", *Comparative Political Studies* 35: 139

Hogwood, Brian W (1995) "The Growth of QUANGOs: Evidence and Explanations", *Parliamentary Affairs*, 48(2): 207-225

Holm-Hansen, Jørn, Aadne Aasland og Elena Dybtsyna (2008) "Building Neighbourhood. Evaluation of the Barents Secretariat's grant programme". *Norwegian Institute for Urban and Regional Research*

Hønneland, Geir (2005): *Barentsbrytninger: norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Hønneland, Geir og Lars Rowe (2010): *Nordområdene - hva nå?* Trondheim: Tapir Akademisk.

Hønneland, Geir og Leif Christian Jensen (2008): *Den nye nordområdepolitikken: barentsbilder etter årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforl.

Hønneland, Geir og Jørgen Holten Jørgensen (2006): *Moderne russisk politikk: en innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforl.

Jørgensen, Anne-Kristin og Geir Hønneland (2002) *Over grensen etter kunnskap? Evaluering av 13 prosjekter innenfor satsingsområdet kompetanse og utdanning finansiert over Barentsprogrammet*, FNI-rapport 01/2002, Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt

King, Gary, Robert Keohane & Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry*, Princeton, N.J: Princeton University Press.

Kjensli, Bjørn og Erik Pedersen (1999) *I tjeneste for det melomfolkelige – evaluering av 19 avsluttede prosjekter i Barentsregionen*, NF-arbeidsnotat nr 1008/99, Bodø: Nordlandsforskning

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*, 2.utgave Gyldendal Akademisk

Landsem, Lena Elisabeth Ingilæ (2007): *Barentsregionens tilblivelse: en studie av regionale initiativ til opprettelsen av Barentsregionen*. Mastergradsavhandling i Historie: Universitetet i Tromsø

Lange, Even, Helge Pharo og Øyvind Østerud (2009): *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*. Oslo: Unipub.

Lijphart (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review*, Vol 65, No 3.

Littig, Beate (2009): "Interviewing the Elite - Interviewing Experts: Is There a Difference?" s. i Bogner, Alexander, Beate Littig og Wolfgang Menz (red.), *Interviewing Experts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Lorentzen, Håkon (1994): *Frivillighetens integrasjon: staten og de frivillige velferdsprodusentene*. Oslo: Universitetsforlaget
- Marsh, Christopher (2000) "Social capital and democracy in Russia", *Communist and Post-Communist Studies* 33, 188-199
- Offerdal, Kristine (2008) Det norske norområdeinitiativet og USA: Utenriks- eller energipolitikk?, *Internasjonal Politikk*, Vol 66, nr. 2-3: 349-372
- Peabody, Robert L, Susan Webb Hammond, Jean Torcom, Lynne P. Brown, Carolyn Thompson & Robin Kolodny (1990) "Interviewing Political Elites", *Political Science and Politics*, Vol. 23, No. 3.
- Pettersen, Oddrunn (2002): *The vision that became reality: the Regional Barents Cooperation 1993-2003*. Kirkenes: The Barents Secretariat.
- Putnam, Robert D (1993): *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of democracy*, No. 6.1
- Ragin, C. (2004). "Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research". *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. H. E. Brady and D. Collier. Lanham, Md., Rowman & Littlefield: 123-138.
- Rothstein, Bo og Daniel Eek (2009) Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach, *Rationality and Society*, 21: 81
- Røiseland, Asbjørn og Ole Johan Andersen (2008) *Partnerskap – problemløsning og politikk*, Bergen: Fagbokforlaget
- Silverman, David (2006) *Interpreting Qualitative Data*, SAGE Publications, Third edition
- Skedsmo, Pål Wilter (2010) *Russisk sivilsamfunn og norske hjelpere*. Trondheim: Tapir Akademisk
- Sørbø, Gunnar M., Svein Gjerdåker og Torbjørn L. Knutsen (1997): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Staalesen, Atle (2010) *Talking Barents. People, borders and regional cooperation*, *Barents review 2010*, Kirkenes: The Norwegian Barents Secretariat
- Svanes, Kristian (2009): *Den russiske haldninga til Barentssamarbeidet 2000-2008*. Masteroppgåve i region og regionalisering, Institutt for arkeologi, historie, kultur, og religionsvitenskap. Universitetet i Bergen
- Vabo, Signy Irene og Asbjørn Røiseland (2008) "Kommunalt selvstyre eller samstyring?", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, No. 3

Wollebæk og Selle (2002) *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*, Fagbokforlaget

Woolcock, M. (1998), "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, no. 2, pp. 151-208.

Yin, Robert K (2003) *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage Publications

Östhol, Anders og Bo Svensson (2002) *Partnership responses – Regional Governance in the Nordic states*, Stockholm: Nordregio

Aagedal, Olaf (2009) "Kirkenes: Når lokalt kulturliv blir utenrikspolitikk, i: Aagedal, Olaf, Helene Egeland og Mariann Villa, *Lokalt kulturliv i endring*. Oslo: I kommisjon hos Fagbokforl.

Aalbu, Hallgeir (1995): *Å velge sine naboer: Barentsregionen som utenrikspolitisk og regionalpolitisk prosjekt*. Stockholm: NordREFO.

9.2 Kilder:

Barentssekretariatet (2011a) *Motoren for norsk-russisk samarbeid i nord*
<http://www.barents.no/om-barentssekretariatet.137550.no.html> [13.05.2011]

Barentssekretariatet (2011 b) – *Dette skal vi gjøre oftere*
<http://www.barents.no/-dette-skal-vi-gjoere-oftere.4777102-41098.html> [13.05.2011]

Barentssekretariatet (2011c) *Retningslinjer og vilkår*
<http://www.barents.no/retningslinjer-og-vilkaar.151500.no.html> [13.05.2011]

Barentssekretariatet (2011d) *Barentssekretariatets ordinære prosjektmidler*
<http://www.barents.no/index.php?id=4620174> [14.05.2011]

Barentssekretariatet (2011e) *Bakgrunn*
<http://www.barents.no/bakgrunn.139578.no.html> [14.05.2011]

Barentssekretariatet (2011f) *Barentssekretariatets prosjektfinansiering*
<http://www.barents.no/prosjektfinansiering.137551.no.html> [14.05.2011]

Barentssekretariatet (2011g) *Reisestøtte for journalister i Barentsregionen*
<http://www.barents.no/reisestoette-pressen.149321.no.html> [15.05.2011]

Barentssekretariatet (2011h) *BarentsKult*
<http://www.barents.no/barentskult.139463.no.html> [15.05.2011]

Barentssekretariatet (2011i) *The Barents Regional Youth Programme*
<http://www.barents.no/ungdomsprogram.139464.no.html> [15.05.2011]

Barentssekretariatet (2011j) *Health Cooperation in The Barents Region*
<http://www.barents.no/index.php?cat=137534> [15.05.2011]

- Barentssekretariatet (2011k) *Idrettsprogrammet*
<http://www.barents.no/idrettsprogrammet.139466.no.html> [16.05.2011]
- Barentssekretariatet (2011l) *Besøk oss*
<http://www.barents.no/laer-om-barents.157047.no.html> [16.05.2011]
- Barentssekretariatet (2010m) *Prosjektkurs over hele Nord-Norge*
<http://www.barents.no/prosjektkurs-over-hele-nord-norge.4762331-41098.html> [13.05.2011]
- Barentssekretariatet (2011n) *BarentsPilotene*
<http://www.barents.no/barents-pilotene.184603.no.html> [16.05.2011]
- Barentssekretariatet (2011o) *Bli med på prosjektederkonferanse 2011*
<http://www.barents.no/prosjektlederkonferansen-2011.178607.no.html> [13.05.2011]
- Barentssekretariatet (2011p) *UD satser mer på Barentssamarbeidet*
<http://www.barents.no/ud-satser-mer-paa-barentssamarbeidet.4766529-139567.html>
[16.05.2011]
- Barentssekretariatet (2011q) *Visum*
<http://www.barentsobserver.com/norway-sends-top-diplomat-to-murmansk.4880799-16174.html> [16.05.2011]
- Barentssekretariatet (2011r) *Statsministeren skryter av Barentssekretariatet*
<http://www.barents.no/statsministeren-skryter-av-barentssekretariatet.4792091-139567.html>
- Barentssekretariatet (2011s) *Ønsker grenseløs Barentsjournalistikk*
<http://www.barents.no/index.php?id=4666542> [15.05.2011]
- The Barents Euro-Artic Region (2010) *Barents cooperation*
http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Barents_comprehensive_information_paper_November_2010_English.pdf
- The Barents Euro-Artic Region (2008) *The Barents Programme*
http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Barents_Programme_2009-2013_Adopted_Regional_Council_Umea_November_2008.pdf
- The Barents Euro-Artic Region (2007) *Barents region: cooperation and dialogue towards sustainable development*
http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Parliamentary_BEAC_info_Eng.pdf [03.12.2010]
- The Barents Euro-Artic Region (2009) *The Barents Programme 2009–2013*
http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Barents_programme_2009-2013_brocuhre.pdf
[03.12.2010]
- The Barents Euro artic Region (2011) *Joint Working Group on Health and Related Social Issues* <http://www.beac.st/?DeptID=8556> [05.05.2011]

BarentsObserver.com (2011a) *Change in regional Barents structures?*
<http://www.barentsobserver.com/change-in-regional-barents-structures.4907910-116320.html>
[10.05.2011]

Barentsobserver.com (2011b) *Norway sends top diplomat to Murmansk*
<http://www.barentsobserver.com/norway-sends-top-diplomat-to-murmansk.4880799-16174.html> [10.05.2011]

Blakisrud, Helge (2007) ”Russisk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik og fremtidige hovedutfordringer i Norges forhold til Russland”, *Globale Norge – Hva nå?*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/sikkerhet/blakkisrud.html?id=493970>

Eikeland, Sveinung, Per-Arne Emaus og Inge Berg Nilssen (2011) *For Nord – Fra Nord*, Arbeidsnotat, Kommentirutgave 24.02.2011, *Norut Alta* [04.05.2011]

Finnmark fylkeskommune (2011) *Internasjonale strategier for Finnmark fylkeskommune 2011-2014* <http://www.ffk.no/docs/836ed3a9-9dd7-494c-9686-73588d9b0864.pdf>
[16.04.2011]

Finnmarken.no (2008) *Pikene på broen – utenrikspolitik*
<http://www.finnmarken.no/kulturliv/article3904740.ece> [05.05.2011]

Fiskeri- og kystdepartementet (2004) *Nordisk samarbeid*
(<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/regpubl/stmeld/20042005/stmeld-nr-43-2004-2005-/4/4.html?id=199361>) [10.03.2011]

Justisdepartementet (2011) *Storskog grensepasseringssted 2011-2014*, Rapport fra arbeidsgruppe 16.mars 2011
https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/ostfinnmark/Vedlegg_1252.pdf [05.05.2011]

Kirkenes.no (2007) *Fylkesplan for Finnmark godkjent av regjeringen fortsatt utenrikspolitisk samarbeid med Nordvest-Russland* <http://www.kirkenes.no/fylkesplan-for-finnmark-godkjent-av-regjeringen-fortsatt-utenrikspolitisk-samarbeid-med-nordvest-russland.451678-41558.html>
[05.05.2011]

Landsdelsutvalget og Barentssekretariatet (2005) *For Nord! Utfordringer og muligheter for nordområdene. Med særlig vekt på Barentsregionen*
http://www.aksjonsprogrammet.no/vedlegg/for_nord.pdf [05.03.2011]

Nordland fylkeskommune (2008) *Fylkesplan for Nordland – Vekstfylket som griper mulighetene* <http://www.nfk.no/Filnedlasting.aspx?Mid1=381&FilId=30> [16.04.2011]

Nordland fylkeskommune (2008a) *Nordområdene*
<http://www.nfk.no/artikkel.aspx?Mid1=385&AId=10820> [18.05.2011]

Nordland fylkeskommune (2008b) *Les mer om vekst ved internasjonalisering*
<http://www.nfk.no/artikkel.aspx?Mid1=4&AId=10907> [18.05.2011]

Nordland fylkeskommune (2008c) *Barentssamarbeidet*
<http://www.nfk.no/artikkel.aspx?Mid1=1881&AId=10822> [18.05.2011]

Nordområdeutvalget (2010) *Rapport fra temagruppene*, Bodø 2010
<http://www.hibo.no/index.php?ID=18406>

NOU, Norges offentlig utredninger (2003) *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*, No. 32
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2003/nou-2003-32.html?id=149022>
[08.09.2010]

Nrk.no (2007) *Får ikke drive utenrikspolitikk*
http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.2263804 [18.05.2011]

Nrk.no (2011) *Norgesbesøk kan bli brukt som propaganda*
<http://www.nrk.no/nyheter/1.7499235>

Troms fylkeskommune (2010) *Troms – vilt vakkert og vått. Fylkesplan for Troms 2010-2013*
<http://www.tromsfylke.no/LinkClick.aspx?fileticket=TA57pW5xCDE%3D&tabid=135>
[16.04.2011]

Troms fylkeskommune (2009a) *Prioriterte områder under Troms fylkeskommunes regionale lederskap*
<http://www.tromsfylke.no/Tjenester/Fylkesr%C3%A5dslederskontor/Internasjonaltarbeid/Barentsregion%C3%A5d20092011/tabid/1834/Default.aspx> [16.04.2011]

Troms fylkeskommune (2009b) *Barentssamarbeidet*
<http://www.tromsfylke.no/Politikk/Fylkesr%C3%A5dslederskontor/Internasjonaltarbeid/Barentssamarbeid/tabid/169/Default.aspx> [16.04.2011]

Troms fylkeskommune (2009c) *Samarbeidsavtaler*
<http://www.tromsfylke.no/Politikk/Fylkesr%C3%A5dslederskontor/Samarbeidsavtaler/tabid/325/Default.aspx> [16.04.2011]

Utenriksdepartementet (2004) *Stortingsmelding nr. 30 2004-2005 Muligheter og utfordringer i Nord*
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20042005/030/PDFS/STM200420050030000DDDPDF.S.pdf> [08.09.2010]

Utenriksdepartementet (2006) *Barentssamarbeidet*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2006/ny-barentsekstra-tatt-fra-eks-barentstop.html?id=88485> [08.09.2010]

Utenriksdepartementet (2008) *Barentssamarbeidet i norsk nordområdestrategi*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2008/barents_ju_bileum.html?id=496781

Utenriksdepartementet (2009a) *Nye byggesteiner i nord. Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi*

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordomr%C3%A5dene/byggesteiner_nord.pdf [08.09.2010].

Utenriksdepartementet (2009b) *Regjeringens nordområdesatsing*

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2009/satsing_nord_varde.html?id=582172

Utenriksdepartementet (2010a) *Nordområdesatsingen, status oktober 2010*

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordomr%C3%A5dene/nordomraade_status2010.pdf [02.03.2011]

Utenriksdepartementet (2010 b) *Åpning av norsk honorært konsulat i Arkhangelsk*

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/arkhangelsk_konsulat.html?id=614491 [10.05.2011]

Utlendingsdirektoratet (2008) *Vilkårene i visumavtalen*

<http://www.udi.no/Nyheter/2008/Vilkarene-i-visumavtalen/>

10.0 APPENDIKS

10.1 Muntlige kilder

type intervju	navn	stilling	organisasjon/institusjon	dato	sted
ustrukturert intervju	Rune Rafaelsen	leder	Barentssekretariatet	08.10.2010	Kirkenes
ustrukturert intervju	Margrethe Alnæs	rådgiver	Barentssekretariatet	11.10.2010	Kirkenes
ustrukturert intervju	Arnt Ucherman	spesialrådgiver	Helse Nord	12.10.2010	Kirkenes
semistrukturert intervju	Stine Østnor	energimedarbeider og prosjektleder	Natur og Ungdom	05.02.2011	Kirkenes
semistrukturert intervju	Linda Beate Randal	ordfører	Sør-Varanger kommune	07.02.2011	Kirkenes
semistrukturert intervju	Arve Tannvik	leder	Kirkenes næringspark	07.02.2011	Kirkenes
semistrukturert intervju	Rune Rafaelsen	leder	Barentssekretariatet	07.02.2011	Kirkenes
semistrukturert intervju	Pia Svensgaard	fylkesrådsleder	Troms fylkeskommune, leder Barents regionråd	09.02.2011	Tromsø
semistrukturert intervju	Anne Mette Sætra	prosjektleder	Kulta Produksjoner, Tromsø	09.02.2011	Tromsø
semistrukturert intervju	Olav-Nils Thue	seniorrådgiver	Utenriksdepartementet	04.05.2011	Oslo

- Deltakelse Kirkeneskonferansen 2011
- Deltakelse Grenseseminar, Kirkenes 2011

10.2 Intervjuguide

1. Hva er ditt forhold til folk-til-folk-samarbeid?
Hva slags type folk-til-folk-samarbeid har du drevet med?
2. ROLLE OG EFFEKT AV FOLK-TIL-FOLK-SAMARBEID
 - Hvordan er folk-til-folk-samarbeid viktig?
 - Hvordan viktig for utenrikspolitikk?
 - Hvordan viktig for regionbygging/regional politikk?
 - Hvordan viktig på lokalt nivå?

 - Enkelte hevder at folk-til-folk-samarbeid har utspilt sin rolle, og at en i dag må satse på mer profesjonelt samarbeid i forhold til næringsliv og utdanning, hva mener du om det?

 - Hvilken rolle spiller frivillige organisasjoner sammenliknet med for eksempel næringsliv når det kommer til folk-til-folk-samarbeid?

 - Mener du at folk-til-folk-samarbeid/grensekryssende prosjekt har hatt noe konkret å si for avtalen om grenseboerbevis, eller delelinjen i Barentshavet?
 - Hvordan? Kan man da se på folk-til-folk-samarbeid som en type utenrikspolitikk? Hvordan?

 - Store summer går fra Norge til Russland utenom folk-til-folk-prosjekt, hvor viktig er disse prosjektene sammenliknet med andre typer for kontakt med Russland?
3. UTVIKLING AV REGION OG KOMMUNIKASJON
 - Er folk-til-folk-samarbeid viktig for utviklingen innad i Norge, eller viktigst for utvikling og samarbeid med og i Russland?
 - Er det snakk om en top-down eller bottom-up-prosesser?
4. TILLIT
 - Har folket i regionen fått mer tillit på grunn av grensekryssende prosjekt? Hvordan?
 - Har dette implikasjoner/betydning for regional, nasjonal og internasjonal politikk? Hvordan?
5. NETTVERK OG NÆRINGSLIV
 - Har folk-til-folk-samarbeid ført til større nettverk i regionen? Hvordan? Er det store forskjeller fra 1993 og frem til i dag?
6. UTFORDRINGER MED FOLK-TIL-FOLK-SAMARBEID?
 - Hva er de største utfordringene med folk-til-folk-samarbeid på norsk side?
 - Forslag til hvordan det kan løses?
 - Hva er de største utfordringene med folk-til-folk-samarbeid på russisk side? Forslag til hvordan det kan løses?

10.3 Dokumentanalyse

DOKUMENT ANALYSE	Finnmark FK	Nordland FK	Troms FK	Barents regionråd	UD
Rapporter	Internasjonale strategier for Finnmark Fylkeskommune 2011-2014	Fylkesplan for Nordland, 2008-2011 – Vekstfylket som griper mulighetene	Troms – vilt, vakkert og vått. Fylkesplan for Troms 2010-2013	Barents-programmet 2009-2011	Nordområde-satsingen - Status Oktober 2010
Mål/tema	-Forskning, Læring -Kultur -Infrastruktur og kommunikasjon -Næringsutvikling -Energisamarbeid -Fiskeripol og ressursforvaltning -Reiselivssamarb	-Utvikling av internasjonale Nordland	-Sikre velferd og sysselsetting i Nord -Nordområdenes ressurser og strategiske plassering skal benyttes til fellesskapets beste slik at vektforvaltning og verdiskaping i landsdelen styrkes	-Politiske samarbeidsstyrker -Bærekraftige rammebetingelser -Næringsutv -Kultur -Urfolk	Klima og miljø Sjøsikkerhet Bærekraftig oljeutv Næringsutv Infrastruktur Styrke samarbeid over grenser Urfolk
Strategi	-Opplæringstilbus, no ru, fin + gj.sidig regional kompetanseutv. -Prioritere ban og unge, samhandlingsarenaer, nasjonalt ansvar russisk litteraturformidling, videreutv idrettsam, bruke bilaterale samarbeidsavt. målrettet, institusjonalisere museumarb -Samarb Rus om havneutvtiltak og nordlige sjørute, støtte hurtigforbindelse Murmansk-Kirkenes Samarb med Finland om jernbane Rovaniemi-Kirkenes, Vurdere gr.lag fremtidige flyforb. No Ru Fin. Samarb sentrale myndigh for utnytte Schengenavtale: muligheter for lettere grensepassering, døgnåpen grensestasjon Storskog, arb visumfrihet No og Ru, tollfritt lager, enklere regler for rekruttering arbeidskraft over grensene, bidra til infotiltak, info til regj. -Markedsføre Finnmark som etableringsted nasj og intrernasj	-Kompetanse-Bygging -Kunnskaps-utveksling -Språk og kulturforståelse -Forsknings-basert kunnskap	-Være premisrådgiver: påvirke nasjonal nord-områdepartittikk -Ivareta nordområde-dimensjonen i regional- og sektorpolitikk på områder som miljø, næring, kultur, kompetanse og infrastruktur -Bidra til å styrke kvinners rolle i nord-områdearbeidet -Styrke forskningen i nord og bidra til å styrke samarbeidet mellom FoU-miljøene i Nord-Norge og miljøene i landet for øvrig innenfor rel tema -Arbeide for institusjonsbygging basert på regionale fortrinn Styrke samarbeidet over grensene i nord og mot Europa -Sikre urfolks kultur og livsgrunnlag Bidra til å styrke den kvenske revitalisering	-Styrke kontakt regionale og nasj nivå i Barsam -Styrke samarb med andre regionale samarbeidsfora -Ta initiativ til kontakt med Arktisk Råd -Arb for at ressursene i hav og sokkel blir utnyttet til beste for regionen -Arb for at Barreg blir foregangsreg for mod miljøteknol og varsling og overvåking -Fokusere på utfordringer knyttet til utvikling av en hensiktsmessig og bærekraftig infrastruktur i region -Arb for at potensialet for næringsutv, må komme regionen til gode. -Arb for at rammebet og næringsutv bedres og at hindre bygges ned -Arb for utv av infrastruktur i forbindelse med polhav -Videreutv samarb i Kultursektor -Fremme arb urfolk	Utvikle et senter for klima og miljø i Tromsø Etablere ny teknisk infrastruktur for forskning Kartlegge havbunnens mangfold Etablere helhetlig overvåknings- og varslingsnett til havs. Styrke beredskap mot forurensning og ulykker Utvikle marin næring Utvikle petroleumsnæring Utredde alternative petro.baser i Øst-Finnmark. Utvikle reiselivsvirksomhet Styrke nyskappings- og utviklingssevern Styrking av lokalt utviklingsarbeid i kommunene Utvikle kunnskapsinfrastrukturen Styrke transportnettet Oppgradere infrastruktur og forsyningsikkerhet for strøm Styrke den romrelaterte infrastrukturen Styrke Kystvaktens aktivitet Videreutvikle grensevaktens Videreutvikle sivil grenseovervåking og – kontroll Styrke det tillitsbyggende samarbeidet (bilaterale Russlandsamarb) Utvikle kultursamarbeidet Dokumentasjon av samisk trad.kunnsk Etablere program for kulturbasert næringsutv. Utvikle etiske

	<p>oljeindustri + samarb Murmansk oljeindustri Delta aktivt i debatt om forvaltning av ressurser i Barentshavet , delta aktivt i markeds- og eksportrettede aktiviteter. Bidra til utvikling av fiskerisektoren i Teriberika Legge til rette for et styrket samarbeid med reiselivsnæringen i Nord-Finlad og Nordvest-Russland Legge til rette for bedre markedsføring av Finnmark og Barentsregionen som reisemål. Legge til rette for merkevarebygging av produkter fra Finnmark</p>				<p>retningslinjer for øk virksomhet i nord Utvikle digital Infrastruktur For utfolks språk Styrke samiske Institusjoners kapasitet og kompetanse</p>
--	--	--	--	--	--